

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Ejecución de las sentencias de la corte interamericana de  
derechos humanos: el caso de México y el derecho a un medio  
ambiente sano**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Gemí José González López**

**Director**

**Jesús Orozco Henríquez**

**Madrid, 2018**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

Tesis Doctoral

**EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE MÉXICO Y EL DERECHO A  
UN MEDIO AMBIENTE SANO**

**GEMI JOSÉ GONZÁLEZ LÓPEZ**

Director de la Tesis

**DR. JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Madrid, 2017



*A Andrés, Julián y Emilia:*

*Este trabajo no solamente es para ellos,  
sino por ellos; cuyo amor representa, el  
biocombustible de todo el Universo.*

*Quiero agradecerle a mi esposa Tere, así  
como a mis Padres, su solidaridad y cariño,  
elementos esenciales para iniciar y concluir  
este proyecto.*

*De la misma forma, quiero agradecer a un  
amigo de tantos años que coincidentemente  
ha estado presente para guiarme en otros  
proyectos similares, el Director de esta  
tesis, Dr. Jesús Orozco Henríquez.*

*Finalmente, es indispensable hacer una  
mención especial a mi amiga Teresa  
Soriano, que me ha acompañado en tantas  
batallas.*



## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN EN ESPAÑOL

RESUMEN EN INGLÉS

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

I. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.....3

1. ANTECEDENTES.....3

2. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....8

3. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....15

**A) Estructura de la Corte.....17**

**B) Funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....18**

4. NATURALEZA DE LAS RESOLUCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.....27

**A) Naturaleza de las resoluciones que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....28**

**B) Naturaleza de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....36**

a) Sobre las características específicas de las Resoluciones de la Corte.....43

b) Efectos de las sentencias de la Corte.....49

c) Cumplimiento de las Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....54

d) Medidas cautelares y provisionales.....56

e) Casos de Cumplimiento de las Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	58
f) Mecanismos de ejecución de sentencia.....	65

## II. LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES.....71

1. GENESIS.....	71
2. JUSTICIABILIDAD.....	75

## III. SENTENCIAS DESTACADAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE SANO.....89

1. CASO VELÁSQUEZ RODRÍGUEZ VS. HONDURAS.....	90
2. CASO DE LOS “NIÑOS DE LA CALLE” (VILLAGRÁN MORALES Y OTROS) VS. GUATEMALA.....	93
3. CASO DE LA COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA.....	95
4. CASO COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA VS. PARAGUAY .....	99
5. COMUNIDAD INDÍGENA SAWHOYAMAXA VS. PARAGUAY.....	101
6. CASO CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE .....	103
7. CASO SARAMAKA VS. SURINAM.....	106
8. CASO PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR.....	109
9. CASO ACEVEDO BUENDÍA Y OTROS (“CESANTES Y JUBILADOS DE LA CONTRALORÍA”) VS. PERÚ .....	111
10. CASO PUEBLOS KALIÑA Y LOKONO VS. SURINAM.....	112

## SEGUNDA PARTE

### IV. MARCO JURÍDICO Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE IDH EN MÉXICO.....

.....	123
1. REFORMA CONSTITUCIONAL.....	123
2. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MÉXICO.....	133
<b>A) Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).....</b>	<b>136</b>
<b>B) Dependencias del Ejecutivo Federal.....</b>	<b>143</b>
a) Secretaría de Gobernación (SEGOB).....	144
b) Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).....	153
c) Procuraduría General de la República (PGR).....	155
d) Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).....	156

### V. REGULACIÓN Y PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.....

1. REGULACIÓN.....	164
2. PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.....	189

### VI. ESTRUCTURA DEL SECTOR AMBIENTAL EN MÉXICO.....

1. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT).....	195
2 AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS (ASEA).....	201
3. COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP).....	206
4. COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA).....	212



5. PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE (PROFEPA).....	217
--	-----

**A) Naturaleza Jurídica de la PROFEPA.....221**

**B) Estructura y Funciones.....225**

a) Subprocuraduría de Inspección Industrial.....226

b) Subprocuraduría de Recursos Naturales.....227

c) Subprocuraduría de Auditoría Ambiental.....229

d) Subprocuraduría Jurídica.....230

e) Nueva Organización y Proceso de Recepción.....232

**C) La PROFEPA y los mecanismos jurídicos de protección en materia ambiental.....238**

a) Denuncia Popular en Materia Ambiental.....239

b) Procedimiento Administrativo de Inspección en Materia Ambiental.....241

c) Multas.....243

d) Recurso de Revisión.....246

e) Juicio Contencioso Administrativo y Juicio de Lesividad.....247

f) Juicio de Amparo.....250

g) Acción de Responsabilidad Ambiental (LFRA).....252

h) Acciones Colectivas.....259

i) Denuncia Penal Ambiental.....	262
j) Consultas Públicas.....	273
<b>VII. CASOS AMBIENTALES DESTACADOS EN MÉXICO.....</b>	<b>289</b>
1. CASO CABRERA Y MONTIEL VS. MÉXICO.....	289
2. ACUEDUCTO INDEPENDENCIA (TRIBU YAQUI)-DERECHO A LA CONSULTA.....	295
3. RÍO SONORA-RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.....	313
4. PEMEX (TOMAS CLANDESTINAS)-REPRESENTACIÓN DE LA VÍCTIMA AMBIENTAL.....	317
5. HOLBOX.....	319
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>	<b>359</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>371</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>397</b>

## **Lista de Acrónimos y Abreviaturas**

ANP	Área Natural Protegida
APFF	Área de Protección de Flora y Fauna
ASEA	Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos
BANXICO	Banco de México
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CFCE	Comisión Federal de Competencia Económica
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comisión	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Convención	Convención Americana de Derechos Humanos
Corte	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPGMDH	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DOF	Diario Oficial de la Federación
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAI	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos
INE	Instituto Nacional Electoral
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LeGeVi	Ley General de Víctimas
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MASC	Medios Alternativos de Solución de Controversias
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
NOM	Norma Oficial Mexicana
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización No Gubernamental

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGR	Procuraduría General de la República
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SISER	Sistema de Seguimiento a Recomendaciones
UEIDAPLE	Unidad Especializada de Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México



# **EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE MÉXICO Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO**

## **RESUMEN**

La presente tesis busca proponer una estructura jurídica e institucional que sirva para garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano en México, y en especial el que se ha reconocido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) a través de una sentencia de la Corte Interamericana (Corte IDH o Corte).

La hipótesis inicial es que el Estado mexicano está internacionalmente obligado a cumplir cabalmente con las sentencias del Sistema Interamericano. Estas sentencias, entre otros derechos, protegen también el Derecho Humano a un medio ambiente sano. El país ha asumido, además, un compromiso reciente en cuanto a la interpretación conforme que debe haber con los tratados internacionales que protegen Derechos Fundamentales; sin embargo, tiene estructuras jurídicas e institucionales sumamente deficientes para cumplir con dichas obligaciones. Además, después de hacer un análisis sobre las consecuencias de algunos casos ambientales relevantes y el papel del Estado respecto a las víctimas ambientales, claramente no tardarán en llegar sentencias internacionales condenatorias en la materia.

En México, resulta preciso, entonces, fortalecer el marco jurídico y la estructura orgánica del Estado para lograr a cabalidad la protección al derecho a un medio ambiente sano. Del fortalecimiento de las facultades y la reestructura del Estado, en materia ambiental, dependerá entonces la eficaz protección de este derecho humano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo importantes reformas hace pocos años, al garantizar en el Artículo 4º que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.” Sin embargo, la realidad nacional dista mucho de garantizar plenamente este derecho, no

obstante que también existen principios internacionales que velan por el cumplimiento del mismo, como los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos.

El marco jurídico nacional e internacional que rige al país reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano. Este reconocimiento se centra, además, de forma explícita, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual México es parte y ha aceptado su jurisdicción plena en la materia. Es aquí en donde viene la conjunción indispensable entre el derecho internacional, particularmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el derecho interno, en especial el derecho administrativo.

El Estado mexicano está obligado a cumplir con las disposiciones internacionales que ha asumido. En el caso particular, debe acatar lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a respetar y garantizar los derechos fundamentales protegidos por el Sistema Interamericano, así como adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. En este mismo sentido, le obliga de forma particular, y por el carácter progresivo del derecho en cuestión, el artículo 26 de la Convención Americana, así como el Protocolo de San Salvador, especialmente el artículo 11 sobre el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

Asimismo, precisamente el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros aspectos, ha derivado en su justiciabilidad. En el caso que nos ocupa, la Corte Interamericana se ha pronunciado en diversas sentencias sobre este aspecto. Estas resoluciones tienen efectos jurídicos para todos los Estados parte, al establecer las interpretaciones y criterios sobre las disposiciones en cuestión.

Así también se ha reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo ha determinado en el mismo sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que, el Estado mexicano está obligado a realizar las acciones conducentes para cumplir con los criterios sostenidos en diversas sentencias de la Corte Interamericana y no incurrir en una eventual responsabilidad internacional.

Más aún, cuando muchos de los casos atendidos en dicha sede, obedecen a circunstancias sumamente similares en México. Es decir, a la densa población de grupos indígenas y a la constante presión por la extracción de recursos naturales, lo que muchas veces deriva en violaciones masivas a sus derechos, incluidos los ambientales.

Al respecto, como resultado del análisis sobre las capacidades reales del Gobierno Federal mexicano para cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales, encaminadas a garantizar la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, se ha identificado que, si bien se han realizado importantes modificaciones que han sentado las bases para ello, tales como las reformas a los Artículos 1º y 4º Constitucionales, aún es necesario realizar una adecuada asignación de competencias que redefina la organización administrativa para que estos postulados constitucionales, protegidos también en tratados internacionales, sean efectivamente ejercidos, y así el Estado pueda estar en condiciones óptimas para cumplir cabalmente con todas sus obligaciones internacionales en la materia.

Se propone entonces un rediseño institucional, para que un órgano administrativo específico actúe como un verdadero garante de este derecho, siendo necesario para ello fortalecer funciones ya preexistentes y realizar las modificaciones indispensables en el marco jurídico constitucional y legal que le permitan alcanzar la eficacia gubernamental requerida.

Para ello, se requiere implementar una estrategia de ejecución adecuada, mediante una autoridad empoderada para dichos efectos, que cuente con las facultades para hacer cumplir este objetivo a través de sus propias funciones, pero también de otras dependencias interrelacionadas con la protección del mismo derecho.

Esta institución debe contar con las herramientas necesarias para instrumentar las acciones correspondientes a la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano a través de mecanismos permanentes, en una lógica interinstitucional, y con capacidad de decisión tanto técnica como política, estando necesariamente para esto dotada de fuerza y seriedad dentro de la propia estructura de gobierno, pero con una naturaleza especial.



En este sentido, dado que la aplicación de la ley ambiental debe darse en los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sería necesario crear una instancia de procuración de justicia ambiental con facultades de carácter nacional y no solamente para el ámbito federal, ampliando su jurisdicción, no solo de forma transversal sino también hacia los tres niveles de gobierno para hacer cumplir la legislación ambiental y velar así por el derecho humano a un medio ambiente sano, especialmente si este ha sido reconocido por una autoridad jurisdiccional y más aún si ésta es internacional.

El reconocimiento de la violación del derecho humano a un medio ambiente sano en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las disposiciones tendientes a su reparación, deben ser el mandato imperativo por excelencia para que el Estado las ejecute eficazmente. En este mismo sentido, las víctimas deben encontrar en sus instituciones a los representantes adecuados para velar por dichas acciones.

Así, la ejecución eficaz de las resoluciones y sentencias en la materia resultan indispensables para lograr restaurar el medio ambiente o por lo menos para equilibrar y compensar la afectación ambiental perpetrada.

La conclusión general del presente trabajo se traduce en un conjunto de propuestas concretas para reorganizar parte del Estado y afrontar con puntualidad la máxima expresión del Derecho Internacional, que es, la ejecución eficaz de sus propias sentencias. De materializarse una propuesta de esta naturaleza, México contaría con una verdadera institución garante del derecho humano a un medio ambiente sano, y le brindaría a las víctimas ambientales una instancia de acceso a la justicia para ejecutar eficazmente los derechos reconocidos en una sentencia del Sistema de Protección Regional.

# **COMPLIANCE OF THE SENTENCES OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS: THE MEXICAN CASE AND THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT**

## **SUMMARY**

The present thesis proposes a legal and institutional structure that would help to guarantee the Right to a Healthy Environment in Mexico, and especially if it is recognized by the Inter-American System for Human Rights (SIDH) in a sentence of the Inter-American Court of Human Rights (Court).

The first hypothesis is that Mexico has the international obligation to comply with all the resolutions of the Inter-American System. These resolutions, among other rights, also protect the Human Right to a healthy environment. The country has assumed also a recent commitment towards a comprehensive interpretation of international treaties that include Human Rights; but it has to strengthen its institutional and judicial structures to accomplish those obligations. Furthermore, after making an analysis about the consequences of some significant environmental cases and the role of the government referring to the environmental victims, clearly, the international condemnatory resolutions in the matter will not delay to come.

In this sense it is necessary that the country improves its legal framework and the institutions, in order to reach a complete protection of the right to a healthy environment. So, the effective protection of this human right depends on strengthening the power that the authorities have and also of reshaping the State's structure for environmental matters.

A few years ago, some amendments were done to the Mexican Constitution to guarantee this right in the fourth article: "Every person has the right to a healthy environment for his or her own development and wellbeing. The State will guarantee the respect of such right. Environmental damage and deterioration will generate liability for whoever provokes them in terms of the provisions by the law." But, nevertheless, the national reality is far away from protecting this right, and there are also international principles that guarantee the effective protection of it, such as

universality, interdependence, indivisibility and progressiveness, and also the obligations to prevent, investigate, sanction, and repair human rights violations.

There, the national and international legal framework that governs the country, recognize the human right to a healthy environment. This recognition is centered, also, explicitly, in the Inter-American Human Rights Systems, of which México is part, and has accepted its full jurisdiction. It's here where the conjunction between international law, particularly International Human Rights, and domestic law is essential, especially regarding administrative law.

Mexico is obligated to accomplish the international dispositions that it has assumed. In the particular case, the ones established in the first and second articles from the American Convention on Human Rights, in order to respect and guarantee fundamental rights protected by the Inter-American System, and to adopt the necessary actions in order to make them effective. Also, it is obligated because of the progressive development to protect this issues as established in the 26th article of the American Convention, and in the San Salvador Protocol, especially in its 11th article regarding the human right for a healthy environment.

The progressive development of the economic, social, cultural and environmental rights has to do with their justiciability. In the environmental issue, the Inter-American Court has pronounced itself in different judgements. These judgements have consequences to all the States that are part of its jurisdiction, and they set the interpretations and criteria that have to be followed.

The Mexican Constitution has been reformed in this sense also, and the Mexican Supreme Court of Justice acknowledges this and has some resolutions in the same direction. Mexico then will need to take action to meet the jurisdictional criteria of the Inter-American Court, and avoid international responsibility. Many of the cases attended by the Court have a very similar social reality of what's going on in Mexico. Like the defense of indigenous groups and the constant pressure to exploit their natural resources that many times end in the massive violations of their human rights, including the right to have a healthy environment.

The analysis of the real capabilities of the Mexican Federal Government to accomplish its national and international obligations to guarantee the protection of

the human right to a healthy environment, has identified that, nevertheless there had been important amendments that established important basis, such as the reforms of Articles 1 and 4 of the Constitution, Mexico needs to do a better assignation of its competences and redefine the administrative structure, so that these rights can be effectively protected and the State can be in the best conditions to fulfill its international obligations on the issue.

The purpose of this work is to propose a new institutional design, so that a specific administrative unit can act as a real guarantor of this right, accomplishing what's necessary and strengthening some of the preexistence functions; this work also suggests some amendments to the Constitution and the legal framework that would enhance the government efficiency that is required.

It is necessary to implement a correct strategy through a powerful authority that should have the faculties to reach those objectives by its own functions, and also acting interrelated with other government agencies that can help with the protection of the same right.

This new institution needs tools to implement actions required for protecting the Human Right for a healthy environment with permanent mechanisms in an inter-institutional system, and with the capability to make technical and political decisions, being provided for this matter with the strength and seriousness into the federal government structure, but with a special nature.

In this sense, and because the application of the environmental law has to be done in different levels of government (Federal, State, and Local), it will be necessary to create an instance that enforces the environmental law with a national character, and not only in the federal level, expanding its jurisdiction to watch for the implementation of all the environmental law and, mostly, to care for the protection of the human right to a healthy environment, especially if it has been recognized by a jurisdictional authority and even more if it is an international one.

The recognition of the violation of the human right to a healthy environment, in a sentence of the Inter-American Court, and the ruling tending towards its reparation, has to be essential and imperative for the State to execute it efficiently. In the same

sense, the victims should find in their institutions the proper representatives to help and care for those actions.

The effective execution of the resolutions and sentences in this matter is essential for the environmental restoration and to compensate the environmental impacts.

The general conclusion summarizes a package of suggestions to reorganize part of the Mexican institutions, so they can face and address the most important expression of the International Law, that is, the efficient execution of its own sentences. If some of these proposals were to be implemented, Mexico will have a real institution that would guarantee the human right to a healthy environment, and will give to the environmental victims a way to access justice to execute the rights recognized in a sentence of the regional protection System of Human Rights.

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis busca proponer una estructura jurídica e institucional que sirva para garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano en México, y en especial el que se ha reconocido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) a través de una sentencia de la Corte Interamericana (Corte IDH o Corte).

Al respecto, cabe entonces hacer las siguientes preguntas: ¿Está internacionalmente obligado el Estado mexicano a garantizar y proteger los Derechos Humanos? ¿Está internacionalmente obligado a proteger el Derecho Humano a un medio ambiente sano? ¿Estas obligaciones conciernen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos? ¿Son justiciables los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales? ¿El Sistema Interamericano, y en particular la Corte, han emitido resoluciones o sentencias tendientes a proteger el Derecho Humano a un medio ambiente sano? ¿Estas sentencias, qué naturaleza tienen y cómo impactan al Estado mexicano? ¿Qué ha hecho México para avanzar y evolucionar en la promoción y protección de los Derechos Fundamentales? ¿Qué efectos jurídicos tienen esos avances respecto a las obligaciones internacionales que ha contraído en materia ambiental? ¿Su marco jurídico e institucional es suficiente para cumplir con sus obligaciones constitucionales y convencionales en la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano? ¿Existe un riesgo inminente de que el Estado pueda incurrir en responsabilidad internacional por no garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano? ¿Qué es lo que debe hacer al respecto en términos jurídicos e institucionales y cómo puede garantizar sus obligaciones internacionales en la materia?

Sobre estos cuestionamientos, nuestra hipótesis inicial es que el Estado mexicano está internacionalmente obligado a cumplir cabalmente con las sentencias del Sistema Interamericano. Estas sentencias, entre otros derechos, protegen también el Derecho Humano a un medio ambiente sano. El país ha asumido, además, un compromiso reciente en cuanto a la interpretación conforme que debe haber con los tratados internacionales que protegen Derechos Fundamentales; sin embargo, tiene estructuras jurídicas e institucionales sumamente deficientes para cumplir con dichas

obligaciones, por lo que esta en riesgo inminente de ser condenado internacionalmente.

De cualquier forma, antes de entrar en el debate jurídico correspondiente, la primera cuestión es si se justifica ahondar en la evolución sobre la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano. En este sentido, es importante recordar que este derecho se reconoce a nivel internacional respondiendo a la innegable importancia de la protección al medio ambiente en aras de preservar la vida humana. Para dimensionar la magnitud del problema a nivel global, cabe señalar que la polución del aire cobra 7 millones de vidas cada año y la criminalidad vinculada al medio ambiente genera unos 213 mil millones de dólares anuales.<sup>1</sup>

En el mismo tenor, en noviembre de 2015, Michel Jarraud, Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), al presentar su último informe sobre la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, señaló que: "... es un territorio desconocido porque las concentraciones de gases de efecto invernadero alcanzan hoy niveles que no han existido en la Tierra desde hace más de 800 mil años e incluso tal vez desde hace más de un millón de años... Es una situación que la raza humana no ha experimentado."<sup>2</sup>

Aunado a ello, los problemas medioambientales tienen efectos económicos y sociales trascendentes. Un estudio realizado por el Observatorio de la Tierra Lamont-Doherty, de la Universidad de Columbia, considera "... probable que una sequía sin precedentes que asoló a Siria entre 2006 y 2010 fue avivada por el cambio climático provocado por la actividad humana, y que la sequía pueda haber ayudado a impulsar el levantamiento sirio de 2011."<sup>3</sup>

Así, los cambios ambientales que impactan en el agua, la agricultura, el clima, entre otros factores, pueden conducir a efectos sociales de gran escala con repercusiones importantes para los Estados.

En el caso particular, México es uno de los principales países megadiversos del mundo. En materia de especies, se estima que alberga entre 180,000 y 216,000,

---

<sup>1</sup> *Reporte Anual del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2014. Consultado en: <http://www.unep.org/>*

<sup>2</sup> "Gases de efecto invernadero batieron récord en 2014", *Reforma*, 10 de noviembre de 2015.

<sup>3</sup> AA.VV.: "Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought" en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 112, 2015, págs. 3241-3246.

que representan el 12% de la biodiversidad mundial; además, muchas de éstas son endémicas. Aunado a ello, 170 mil kilómetros cuadrados de su territorio son considerados "Áreas Naturales Protegidas", las cuales incluyen: 34 reservas de biosferas (ecosistemas inalterados), 64 parques nacionales, 4 monumentos naturales, 26 áreas para proteger la flora y la fauna, 4 áreas para la protección natural y 17 santuarios (zonas con rica diversidad de especies). Asimismo, México tiene el cuarto lugar en cuanto a la flora del planeta, con 26,000 diferentes especies.<sup>4</sup>

Cabe señalar también que el país limita al oeste con el océano Pacífico y al este con el Golfo de México y el mar Caribe. Esto lo convierte en una zona propicia a sufrir fenómenos meteorológicos adversos, que año tras año se han ido incrementando exponencialmente. Sirvan de ejemplo el inédito embate simultáneo del huracán "Ingrid" por el Golfo, con otro por el Pacífico, "Manuel", que en septiembre de 2013 afectaron seis entidades del país. Otro caso sobresaliente fue la presencia del huracán "Patricia" en septiembre de 2015, considerado el ciclón tropical más intenso que se ha presentado en el hemisferio occidental (rebasando la categoría 5 en la escala de Saffir-Simpson).

Así, la utilidad de una investigación como esta radica en la necesidad de contar con un auténtico garante del Derecho Humano a un medio ambiente sano. En este sentido, resulta necesario incrementar los esfuerzos de los Estados, ya que, sin duda alguna, estamos ante uno de los problemas más trascendentes de nuestra era, cuya atención debe ser un tema prioritario para todos, no solo por la importancia y afectación directa a la población, sino también por los compromisos internacionales adquiridos en la materia.

En México, resulta urgente contar con instituciones que puedan actuar de forma eficaz para garantizar la protección al medio ambiente sano, en cumplimiento tanto de la legislación nacional como de los tratados internacionales y, desde luego, en cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es preciso, entonces, fortalecer el marco jurídico y la estructura orgánica del Estado para lograr a cabalidad esta encomienda. Este es el tema central del presente

---

<sup>4</sup> Cuarto Informe Nacional de México al Convenio sobre Diversidad Biológica, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, 2009. Consultado en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees.html>



estudio. Respecto al cumplimiento de sentencias en otros ámbitos, la realidad es que las víctimas y sus representantes padecen un procedimiento tortuoso ante diversas instancias gubernamentales obligadas al respecto.

Así, del fortalecimiento de las facultades y la reestructura del Estado en materia ambiental dependerá entonces la eficaz protección de este derecho humano.

En este contexto, hay que destacar que, en el año 2012, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo una importante reforma, al garantizar en el Artículo 4º que: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.” Además, existen principios internacionales que velan por el cumplimiento del mismo, como los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos, sin embargo hay muchas deficiencias en su cumplimiento.

Una vez señalado lo anterior, los objetivos del presente trabajo se centrarán en diversos aspectos que resulta indispensable analizar para responder a las preguntas inicialmente planteadas.

En este tenor, dada la importancia del reconocimiento a este derecho, podemos anticipar que tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos continuarán exhortando y vinculando a los Estados para que garanticen el mismo. Es por eso que, ante la ausencia o insuficiencia en el ámbito interno de instituciones y un marco jurídico sólido en materia de protección del derecho humano a un medio ambiente sano y su creciente importancia jurisdiccional, el objeto de estudio del presente texto se concentra en dicha problemática en particular. Al respecto, José Luís Armendáriz establece que: “... el sistema interamericano es un sistema reparador, una vez que la Corte determina que ha existido una violación a derechos humanos...;”<sup>5</sup> por tanto, resulta imprescindible que se establezcan órganos

---

<sup>5</sup> ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, J.: “Las víctimas y otros actores sociales en el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Campo Algodonero” en *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CORZO SOSA, E. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J (dir), Colección: *Derechos Humanos y Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, México, 2013, pág. 31

ejecutores de reparación, que actúen como responsables y vigilantes del cumplimiento de las resoluciones en la materia.

En ese sentido, será analizada la forma en la que actualmente la protección al derecho humano a un medio ambiente sano se garantiza en el Sistema Interamericano a la sombra de otros derechos. Para esto abordaremos el debate sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

También se analizarán las sentencias emblemáticas en las que la Corte ha protegido el Derecho Humano a un medio ambiente sano, donde cabe anticipar que ha incluido el derecho de consulta de los pueblos indígenas, así como a no atentar contra sus recursos naturales (incluidos el gas y el petróleo), lo que resulta de especial importancia en el caso de México.

Por otro lado, el Estado mexicano ha evolucionado durante más de dos décadas en la adaptación de diversas instituciones tendientes a la protección de los Derechos Humanos. En el año 2011 hubo una importante reforma constitucional en la materia, a la que le siguieron nuevos criterios jurisdiccionales, por cierto, relacionados con resoluciones del Sistema Interamericano. Estos aspectos han generado un debate importante que resulta indispensable también abordar.

Posteriormente, se hace un análisis del marco jurídico e institucional vigente, a la luz de las obligaciones constitucionales y convencionales que tiene el Estado para garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano, partiendo de las siguientes cuestiones: ¿Cómo podría el Estado mexicano atender una serie de resoluciones secuenciales y sistemáticas sin que se hayan diseñado las estructuras institucionales necesarias para su debida atención y cumplimiento? ¿De qué herramientas se tendría que dotar al Estado para contar con uno o más entes que garanticen el mismo?

Uno de los intereses primordiales del Derecho Internacional es el cumplimiento eficaz de las resoluciones emanadas de sus fuentes. Sobre todo, de las que tienen un carácter judicial y cuya jurisdicción ha sido plenamente aceptada por los Estados. Resulta por eso vital y debe ser parte de su estudio interdinámico, la configuración orgánica y sustantiva de las instituciones que deben velar en el ámbito nacional por su atención y cumplimiento. Ese estudio es parte fundamental del

propósito de este trabajo: proponer una estructura funcional para que se alcance la máxima aspiración de quienes operan el Derecho Internacional, de ver efectivamente plasmadas en acciones firmes las consecuencias de sus deliberaciones y resoluciones.

Así, las diversas bifurcaciones del derecho, especialmente en este caso el Derecho Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, deben engranar en una maquinaria jurídica que los haga compatibles con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Esto resulta indispensable para contar con el sustento jurídico e institucional, al interior de cada Estado, que garantice la mayor eficacia en la protección de los derechos humanos, sobre todo de aquellos que han sido reconocidos en un instrumento internacional como una sentencia definitiva. La simbiosis entre estas ramas del derecho resulta fundamental para lograr dichos objetivos, visión que también comparten otros autores, señalando que “... el derecho internacional y el derecho interno interactúan, cada vez con mayor énfasis, auxiliándose mutuamente en el proceso de tutela de los derechos humanos y superando así la visión clásica que los distinguía de manera tajante.”<sup>6</sup>

En este sentido, se analizarán una serie de casos nacionales que evidencian la inminencia de la posible responsabilidad internacional del Estado y, por lo tanto, la urgente necesidad de contar un mejor marco jurídico e institucional que garantice el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

Así, finalmente se hacen una serie de propuestas que buscan lograr un mecanismo de atención eficaz para que la víctima ambiental vea materializados sus derechos.

---

<sup>6</sup> AA.VV.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 1ª ed., Ed. Trotta, Madrid, 2002, págs. 70-71.

## **PRIMERA PARTE**

El primer apartado del presente trabajo se enfoca en analizar tres temas en particular, yendo de lo general a lo particular sobre el objeto de estudio.

Así, en primer término se desarrollará lo referente a la estructura y evolución del Sistema de Protección Interamericano, poniendo énfasis en la naturaleza de las resoluciones de la Corte y sus respectivas consecuencias jurídicas para los Estados internacionalmente responsables.

Posteriormente, se abordará la discusión sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que históricamente se ha incluido el derecho humano al medio ambiente sano. Dicha problemática sin duda tiene muchas aristas que rebasan el objeto de estudio propuesto, por lo que el capítulo correspondiente se centra en la distinción sobre la categorización que se ha hecho de estos derechos en comparación con los civiles y políticos, y de ahí la supuesta naturaleza diferenciada entre ellos.

Finalmente, centrándonos en nuestro objeto, se abordarán las sentencias de la Corte más relevantes sobre el derecho humano al medio ambiente sano y las disposiciones que las mismas han señalado para protegerlo.



## I. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

### 1. ANTECEDENTES

En este primer capítulo, a efecto de estudiar la esencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, analizaremos como punto de partida sus orígenes y las causas que impulsaron la implementación de la estructura que articula, hoy en día, el mecanismo encargado de proteger los derechos humanos en el hemisferio americano.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene como gestación la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, también conocida como “Conferencia de Chapultepec”, que tuvo lugar en México en febrero del año 1945.

Fue dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial cuando se celebró la Conferencia de Chapultepec, hecho que explica en buena medida el carácter eminentemente defensivo con el que se abordó la agenda de la Conferencia. Los propósitos de la Conferencia fueron en síntesis, “... el esfuerzo de la defensa y la garantía de la integridad continental y, muy especialmente, sentar las bases para resolver en tiempos de paz los problemas económicos que surgirán en el periodo de la post-guerra.”<sup>7</sup>

Como consecuencia de ello, el Acta de Chapultepec estipuló “... los aspectos defensivos y militares de la alianza americana y sostuvo el principio de que cualquier agresión, presente o futura, en contra de un Estado americano, sería considerado como una agresión a toda América.”<sup>8</sup> Es así como esta declaración da origen al principio continental de defensa colectiva.

A la Conferencia de Chapultepec le sucedió la Conferencia de Río de Janeiro en septiembre de 1947, en ella, se propuso codificar los principios de la defensa colectiva del Acta de Chapultepec con la creación del Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca. Como resultado, en abril de 1948 se celebró la Conferencia de Bogotá, bajo el auspicio de la IX Conferencia Internacional Americana, cuyo propósito fue institucionalizar formalmente las bases del Sistema Interamericano.

---

<sup>7</sup> MORENO PINO, ISMAEL (1999): *Derecho y Diplomacia en las Relaciones Interamericanas*, Ed. SRE y Fondo de Cultura Económica, México D.F.

<sup>8</sup> *Idem.*

Encontramos entonces en la Conferencia de Bogotá el antecedente que da inicio al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Otro aspecto sobresaliente de esta Conferencia, es que en ella se firmó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Así, hay una incipiente protección de los derechos humanos en esta etapa inicial del Sistema Interamericano, careciendo de un órgano específico encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones de los Estados parte del propio sistema. Fue más bien hasta 1959 que, en la V Consulta de Ministros, llevada a cabo en el mes de agosto en Santiago de Chile, se estableció en su resolución VIII (sobre “Derechos Humanos”), lo siguiente:

“Que la promoción de esos derechos constituye parte de los fines esenciales de la solidaridad de los Estados Americanos, señalados en el preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y uno de los medios para el logro de la solidaridad...

Que, como corolario esencial de esta norma, se ha considerado indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

...

#### RESUELVE

- Que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos proceda a la elaboración en su cuarta reunión, un proyecto de Convención sobre derechos humanos, pasando el encargo, si no lo hiciere, al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, que comisionará para ese efecto al Comité Jurídico Interamericano o a la entidad que estime conveniente y que asimismo proceda a elaborar un proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos.

- Crear una Comisión Interamericana de los Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.”

Este documento es el antecedente para la constitución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Posteriormente, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos aprobó el Estatuto de la misma el 25 de mayo de 1960 y eligió a sus primeros Comisionados el 29 de junio de ese mismo año.

Durante esta etapa, la Comisión únicamente contaba con las facultades de realizar recomendaciones, elaborar reportes generales y llevar a cabo visitas *in loco*. En ese sentido, “... la comisión determinó que no estaba facultada para decidir sobre peticiones individuales o colectivas, que alegaran violaciones de derechos humanos por parte de los Estados miembros. Sin embargo, determinó que podría tomar conocimiento de dichas peticiones como medio de información.”<sup>9</sup>

Posteriormente la VIII Consulta de Ministros celebrada en Uruguay, consideró que “... no obstante los nobles y perseverantes esfuerzos cumplidos por dicha Comisión en el ejercicio de su mandato, la insuficiencia de sus facultades y atribuciones consignadas en su Estatuto han dificultado la misión que se ha encomendado.”<sup>10</sup> En razón de lo anterior resolvió recomendar que se reformara el Estatuto de la Comisión con la finalidad precisamente de ampliar sus atribuciones y facultades.

Así, la Comisión se rigió por su Estatuto original hasta que, en noviembre de 1965, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, Brasil, lo modificó y amplió sus funciones y facultades conforme a lo siguiente:

---

<sup>9</sup> GOLDMAN, ROBERT K., *History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission of Human Rights*. Human Rights Quarterly, John Hopkins University Press, 2009.

<sup>10</sup> *Idem*.



“Resolución XXII Ampliación de las Facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria,

RESUELVE: ...

3. Autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

4. Solicitar de la Comisión que rinda un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana. Tal informe deberá contener una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración y formulará las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que la Comisión tenga a su alcance.”

En este sentido, dotar a la Comisión con la facultad de examinar peticiones individuales y realizar recomendaciones específicas a los Estados miembros, fue la principal modificación.

Asimismo, mediante el Protocolo de Buenos Aires, en el año 1967, fue establecida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como órgano principal de la OEA, establecidos en el Artículo 106 de la Carta de la OEA que:

“Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la

defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.”

Así, al tener sustancialmente la facultad de revisar peticiones individuales y elaborar recomendaciones específicas a los Estados miembros, la Comisión Interamericana se convirtió en la institución rectora del Sistema en la protección de los derechos humanos.

Como consecuencia de lo anterior se empezaron a proteger los derechos humanos en la Región, y sobre todo de forma preponderante en las décadas de los 70 y 80 ante las dictaduras militares de América Latina y hasta la actualidad.

Posteriormente, en el año 1969 en San José Costa Rica, se firmó la Convención Americana de Derechos Humanos, entrando en vigor hasta 1978, año en el que se instala por primera vez el órgano jurisdiccional de protección: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Fue durante el Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA en mayo de 1979, cuando los Estados parte de la Convención Americana eligieron a los primeros siete jueces de la Corte. Fue instalada oficialmente en San José, Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979, y su Estatuto aprobado por la Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz, Bolivia en octubre de 1979, mediante la Resolución 448.

Como se puede observar, de los dos organismos que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión tiene su origen en la Carta de la OEA (Artículo 53), mientras que la Corte fue creada por medio de la Convención Americana de Derechos Humanos.

## 2. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Los comisionados que la integran son elegidos para periodos de 4 años con posibilidades de una reelección. Con la finalidad de garantizar su independencia, su cargo lo desempeñan a título personal (Artículo 35 de la Convención), por lo anterior, no puede estar formada por más de un nacional de un mismo Estado (Artículo 37.2 de la Convención).

Sobre las cuestiones administrativas, éstas están a cargo de una Secretaría, cuya responsabilidad la tiene un Secretario Ejecutivo que también asiste a la Comisión en sus funciones. El Secretario General de la OEA es quien se encarga de hacer ésta designación mediante consulta previa con la Comisión. Sobre el particular, cabe destacar que además de esta posición, la Comisión cuenta únicamente con unos 50 funcionarios para llevar a cabo sus atribuciones.

En cuanto a su trabajo sustantivo, la evolución de sus avances se refleja cuando vemos que en el año 1997 recibió 435 peticiones y en el año 2010 recibió 1598.

Durante el año 2010, solo 275 de esas peticiones tuvieron lugar a trámite para iniciar el procedimiento correspondiente.

Por lo que respecta a su presupuesto, los fondos de la Comisión provienen en un 46% de la OEA y en un 54% de fondos específicos, es decir, aportaciones que hacen países especialmente para este órgano. Así, de acuerdo con los Programas-Presupuestos de la Organización, a la Comisión le corresponden aproximadamente menos de 5 millones de dólares anualmente. Es decir que, si se toma en cuenta la importante labor que realiza, así como los gastos en los que necesariamente incurre (como visitas *in loco*, reportes, atención a procedimientos, viajes, publicaciones, etc.), podemos anticipar que estas son cantidades de recursos considerablemente reducidas, lo que genera una buena parte de sus problemas operativos.

La Comisión entró en funciones en el año 1960, una vez que fue aprobado su Estatuto; sin embargo, durante ese tiempo, "... la Comisión únicamente basaba su actuación en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre la Carta

de la OEA.”<sup>11</sup> Eso explica, como se verá a lo largo de la presente tesis, que actualmente la Comisión tenga una función dual respecto a países miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y respecto a los países que no lo han hecho.

Por su parte, Héctor Fáundez Ledesma sostiene que “... el ejercicio de la mayor parte de estas atribuciones implica el despliegue de las habilidades políticas y diplomáticas,”<sup>12</sup> que él denomina “cuasi jurisdiccionales.” Lo que constantemente genera un debate sobre la naturaleza de las mismas.

A todo esto, “... desde su primer periodo de sesiones la Comisión puso énfasis en poseer la función de revisar peticiones individuales y así se lo hizo manifiesto a los órganos políticos de la OEA.”<sup>13</sup> En dicho período la Comisión declaró que sus facultades “... no le permitirían realizar la misión que los pueblos de América pueden esperar de ella en defensa de los derechos humanos, pues ha considerado que su deber no debe limitarse a la simple promoción del respeto de esos derechos, sino que está obligada a cuidar de que ellos no sean violados.”<sup>14</sup>

Gracias a los insistentes esfuerzos por parte de la Comisión y a la Segunda Conferencia Especial Interamericana, celebrada en Río de Janeiro, por medio de la resolución XXII se resolvió dotar a la CIDH con nuevas facultades precisamente como la de recibir y revisar peticiones individuales y presentar un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Así, en el mes de julio del año 1978, al entrar en vigor la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), se integró de manera definitiva el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos. En ella, se consideró incorporar las funciones originales de la Comisión y, por supuesto, se agregaron aquellas que le fueron conferidas en la Segunda Conferencia Especial Interamericana ya referida. Esas facultades se reflejan en los incisos f) y g) del artículo 41 de la Convención que establecen:

---

<sup>11</sup> DE SCHUTTER, OLIVIER (2010): *International Human Rights Law*. Cambridge University Press. Reino Unido 2010, p. 921 (la traducción es propia).

<sup>12</sup> FÁUNDEZ LEDESMA, HÉCTOR (2004): *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (Aspectos institucionales y procesales)*, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica., pág. 151.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ MORALES, FELIPE.: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos” en *Anuario de Derechos Humanos 2009*, Universidad de Chile, 2009, pág. 36

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 36.

*f) Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los Artículo 44 al 51 de esta Convención; y*

*g) Rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.*

Tomando en cuenta algunas modificaciones semánticas, las primeras cinco atribuciones que le fueron otorgadas a la Comisión corresponden a las facultades que actualmente tiene en las fracciones a) a la e) del Artículo 41 de la Convención. En ese sentido, Héctor Fáundez Ledesma apunta: “... excepto en el caso de la función prevista en el art. 41, f), la Comisión ejerce estas atribuciones respecto de todos los países miembros de la OEA, sean o no partes de la Convención.”<sup>15</sup>

Cabe señalar que, el Estatuto actual de la Comisión, aprobado mediante la Resolución No 447, adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo ordinario de sesiones, celebrado en la Paz, Bolivia, en octubre de 1979, establece en sus Artículos 18, 19 y 20 las funciones y atribuciones de la misma. En razón de lo anterior, es relevante observar que las facultades de la Comisión se dividen en aquellas respecto a todos los Estados miembros de la OEA (Artículos 18 y 20) y en otras que se suman solamente los Estados que además son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 19).

Es decir, la Comisión ejerce distintas facultades dependiendo el país miembro de la OEA del que se trate. Sobre el particular, se puede decir que en relación a todos los países miembros de la OEA tiene la facultad de: estimular la conciencia de los derechos humanos; formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos; preparar estudios o informes que estime convenientes en la materia; solicitar informes a los gobiernos de los Estados sobre las medidas que tomen para la protección de los Derechos Humanos; atender consultas sobre cuestiones de derechos humanos; y, realizar observaciones *in loco*.

Por lo que respecta a los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión cuenta con las facultades para: diligenciar

---

<sup>15</sup> Fáundez Ledesma, Héctor, *op.cit.*,151.

peticiones individuales o comunicaciones de los Estados; comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; solicitar a la Corte que tome medidas provisionales; y, consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención u otros tratados en la materia.

Finalmente, en el Artículo 20 se establece que además, para los Estados que no son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (pero sí miembros de la OEA), la Comisión tiene específicamente las atribuciones para: prestar atención a la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; solicitar información y formular recomendaciones; y, verificar si los procesos o recursos internos de cada Estado fueron debidamente agotados y aplicados (respecto a la facultad de examinar las comunicaciones que le sean dirigidas).

Aunado a ello, otra facultad que la Comisión se ha arrogado, es la relativa a dictar medidas cautelares, prevista en el Artículo 25 de su Reglamento, lo cual resulta especialmente relevante, toda vez que no se trata de una facultad convencional o estatutaria, además tiene implicaciones trascendentes en la protección de derechos humanos en la región. Situación que ha generado que más de un país cuestione la validez del ejercicio de esta medida.

Por lo que respecta al tema de los informes, la Comisión ha desarrollado una cantidad considerable de material, pues la elaboración y publicación de estos sobre países, constituyó hasta 1990 prácticamente la única tarea de la Comisión en sus primeros años de funcionamiento. Incluso cuando adquirió la competencia para empezar a tener conocimiento y capacidad de resolución de casos concretos siguió preparando estos informes.

Lo anterior tiene una explicación histórica, pues en su momento, la Comisión se encontraba más ocupada analizando y señalando las violaciones masivas por regímenes dictatoriales en la región en las décadas de los 70 y 80, que analizando violaciones particulares.

Generalmente los informes son de dos tipos:

- Especiales, en los que las condiciones de violaciones de derechos humanos son vulnerables, estos pueden estar expresados de forma individual o como parte del informe anual que rinde la comisión a la Asamblea General de la OEA, y
- Temáticos, respecto de los cuales se pronuncia de manera general sobre un tema de derechos humanos en la región.

Por su parte, las visitas *in loco* son una de las principales atribuciones de la Comisión dado que le permite observar la condición general de los derechos humanos en determinado país, o bien, analizar la condición de un derecho humano en específico. Aunado al hecho de cumplir con su propósito inmediato, generan discusiones internas sobre la condición de derechos humanos en el país que es visitado, además de promover un mayor conocimiento del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos.

Es preciso señalar que, para que la Comisión pueda llevar a cabo una visita, se requiere la anuencia del Gobierno respectivo. Generalmente, después de la visita la Comisión elabora un informe que contiene una relatoría de la visita y un análisis sobre la condición de los derechos humanos en el país visitado.

Por lo que respecta al trabajo especializado en áreas temáticas o relatorías, según lo establecido en el Artículo 15 del Reglamento de la Comisión, ésta podrá asignar tareas o mandatos específicos.

Esta función cubre un área esencial en la promoción, difusión y protección de los derechos humanos, pues complementa los informes que emite la Comisión y le permite enfocarse en los derechos humanos de manera específica. Al día de hoy, las relatorías versan sobre derechos de la mujer, personas privadas de la libertad, pueblos indígenas, la niñez, trabajadores migratorios y sus familias, afrodescendientes y la relatoría para la libertad de expresión.

Respecto a las labores de promoción éstas se desarrollan en tres ámbitos: “... la difusión de los derechos humanos en general, la promoción del propio sistema

interamericano de Derechos Humanos y la educación acerca de la necesidad de incorporar los derechos humanos en el orden jurídico interno.”<sup>16</sup>

Finalmente hoy la función primordial de la Comisión es la atención a las denuncias, la cual empezó a ejercer de manera más regular e intensa a partir de la década de 1990. Sobre esta atribución existe un debate sobre si se trata de una función administrativa propiamente o de una función jurisdiccional. En ese sentido, Félix Laviña ha dicho que la Comisión es “... un organismo internacional de carácter administrativo que cumple una función de policía administrativa en materia de protección de derechos humanos,”<sup>17</sup> por lo que, sus resoluciones al no tener carácter de cosa juzgada, no puede considerarse un tribunal.

A diferencia de esto Fáundez Ledesma sostiene que la Comisión sí se pronuncia sobre cuestiones de derecho. Algunas de sus decisiones son vinculantes, como el caso de admisibilidad o improcedencia, “... además, las conclusiones y recomendaciones que adopte según el informe a que se refiere el Artículo 50 de la Convención no están desprovistas de efectos jurídicos para las partes.”<sup>18</sup> Por su parte, Elihu Lauterpacht ha dicho que la Comisión ejerce “... funciones judiciales, incluso respecto a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención.”<sup>19</sup>

Este debate no es ocioso, pues la naturaleza jurídica de las funciones de la Comisión implica el análisis de sus funciones en relación a la implicación y alcance de las mismas respecto a los Estados. Ahora, las facultades de la Comisión en la materia, se dividen sustancialmente en dos: la facultad de recibir y analizar peticiones individuales (Artículo 44 de la Convención), y comunicaciones de los Estados parte (Artículo 45 de la Convención).

Cabe señalar que es mediante las comunicaciones individuales que se reconoce personalidad jurídica al individuo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con lo que cualquier persona (víctima) o sus representantes, adquieren la calidad de peticionarios y pueden denunciar hechos presumiblemente

---

<sup>16</sup> González Morales, Felipe, *op.cit.*, p. 44.

<sup>17</sup> LAVIÑA, FELIX (1987): *Sistemas Internacionales de protección de los derechos humanos*, Ed. De Palma, Buenos Aires., pág. 107.

<sup>18</sup> Fáundez Ledesma, Héctor, *op.cit.*, p. 153.

<sup>19</sup> LAUTERPACHT, ELIHU.: “Aspects of the Administration of International Justice” en Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, Grotius Publications Limited, England, 1991, pág. 30.



violatorios de derechos humanos por un Estado parte. La legitimación *ad procesum* es muy amplia, pues no se requiere el consentimiento de la víctima para presentar una comunicación.

La tramitación de las peticiones individuales sigue una etapa procesal que comprende: “... trámite inicial y procedimiento de admisibilidad; tramitación del fondo y decisión sobre el fondo; y, eventualmente el sometimiento del caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”<sup>20</sup>

Es así como la Comisión ejerce una función determinante en la protección de los derechos humanos, pues es ella quien en “primera instancia”, dentro del Sistema Interamericano, analiza los casos de violaciones y tramita el procedimiento. Aunado a ello, puede dictar medidas cautelares o, en su caso, solicitar a la Corte que dicte medidas provisionales, en los casos de urgencia.

Cabe también aclarar que la Comisión tiene la facultad de mediar para que las partes lleguen a una solución amistosa. Ahora bien, una vez agotado el procedimiento ante la Comisión, que se encuentra previsto en los Artículos 48 al 51 de la Convención, ésta decide si remite o no el caso a la jurisdicción de la Corte (en el caso de los países que son parte de la Convención). Si algún país no es parte de la Convención, el procedimiento termina con el informe que emite la Comisión.

El Reglamento de la Comisión señala con detalle el procedimiento. En caso de existir violaciones a derechos humanos, se elaborará un informe preliminar que incluye proposiciones y recomendaciones para el Estado a efecto de que informe sobre las medidas adoptadas al respecto. Cabe señalar que este informe no es público. Además se notificará al peticionario la adopción del mismo y su transmisión al Estado y le dará oportunidad de presentar su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte.

Si la Comisión determina que el Estado no dio cumplimiento a las proposiciones y recomendaciones contenidas en el informe preliminar, someterá el caso a la Corte. Por último, si dentro del pazo de tres meses de la transmisión del informe preliminar del Estado, el asunto no ha sido solucionado o no ha sido sometido a la jurisdicción de la Corte (en el caso de los países miembros de la

---

<sup>20</sup>González Morales, Felipe, *op.cit.*, págs. 46-37.

Convención), la Comisión elaborará el informe definitivo en el que contenga sus conclusiones finales y recomendaciones y decidirá, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo.

En el desarrollo del presente trabajo se analizará la eficacia de los informes preliminares, así como la de los definitivos de la Comisión y su relación con la Corte.

### 3. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

De conformidad con el Artículo Primero del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una “... institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

La creación de la Corte, así como su desarrollo han sido muy diversos a los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Corte fue instalada en septiembre de 1979 y para la mejor comprensión de su desempeño y la importancia de su función actual, se desarrollará brevemente su papel en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En primer término, ya en la Conferencia de Bogotá, celebrada en abril del año 1948, se adoptó la resolución XXXI denominada Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre, en la que se estimó que la protección de esos derechos debía “... ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay un derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente.”<sup>21</sup>

Durante ese tiempo, “...el sistema interamericano carecía, sin embargo, de mecanismos institucionales y procesales para la garantía y el control de los derechos definidos hasta que la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores...”<sup>22</sup> del mes de agosto de 1959, celebrada en Santiago de Chile, resolvió encargar “... encargar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la preparación de

---

<sup>21</sup> Así se describe en los Documentos Básicos de Derechos Humanos del Sistema Interamericano. (<https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/BasicosIntro.htm>)

<sup>22</sup> AA.VV.:Derecho Internacional, Curso General, Remiro Brotons, R., Riquelme Cortado, R., Esperanza Orihuela, C., Díez-Hochleitner, L. Y Pérez-Prat Durban, Luis (Dirs.), Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 761.

un proyecto de convención sobre la materia, que resultó en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969)...”<sup>23</sup> La Corte fue finalmente creada en términos jurídicos hasta el 22 de noviembre de 1969 en que se celebró la Convención Americana de Derechos Humanos, que entrara en vigor el 18 de julio del año 1978.

En mayo de 1979 durante el Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, los Estados parte eligieron a los primeros siete jueces de la Corte, que fue instalada oficialmente el 3 de septiembre del mismo año en San José de Costa Rica. Un mes después en la Paz, Bolivia, la Asamblea General de la OEA mediante la Resolución No. 448 aprobó el Estatuto de la Corte.

Aunque no es el objeto de este apartado analizar su desarrollo cronológico, es relevante tener en cuenta la clasificación de las etapas que hace el Juez de la Corte, Manuel E. Ventura Robles. La primera etapa de la Corte Interamericana abarca de septiembre de 1979, fecha de su instalación, hasta principios de 1986 en que ingresan los primeros casos contenciosos. La segunda etapa corre de 1986 hasta 1993, en que llegan algunos casos y comienzan a llegar más solicitudes de opiniones consultivas y a someter las primeras peticiones de medidas provisionales. La tercera etapa inicia en 1994, en el que se intensifica el envío de casos a la Corte por la Comisión y comienzan a laborar los primeros abogados especialistas para la Corte, y termina en el año 2001, con la entrada en vigor del Cuarto Reglamento de la Corte. La cuarta etapa, que es en la que actualmente se encuentra la Corte, inicia con el Reglamento de 2001, con la que se dio participación directa a presuntas víctimas, sus familiares o representantes, en todas las etapas del proceso, hasta la fecha. La quinta etapa será aquella en la que las víctimas tengan un rol preponderante en el proceso y puedan acudir a la Corte directamente, una vez que concluya el proceso ante la Comisión. Este rol preponderante de las víctimas es justamente parte de la propuesta que se desarrollará en el presente trabajo.

En este sentido, respecto a la posibilidad de que individuos puedan acudir directamente ante la Corte, el primer Presidente de la misma, el Juez Rodolfo Piza Escalante, en el discurso inaugural del 3 de septiembre del año 1979, dijo:

---

<sup>23</sup> *Idem.*

“... no fue posible establecer todavía mecanismos ágiles y rápidos, que le permitan a la Corte responder, como quisiera, al ideal de la -justicia pronta y cumplida-, ni reconocerle todavía al verdadero titular de esos derechos, que es el ser humano como tal, la condición de sujeto pleno de derecho internacional, y el consiguiente acceso directo ante la Corte, que sí tuvo ante la Centroamericana de Justicia.”<sup>24</sup>

Será de verse si en el futuro los individuos tendrán la posibilidad de acudir directamente ante la Corte para reclamar una violación a sus derechos humanos reconocidos por el Sistema Interamericano, pues hoy en día solo los Estados parte y la Comisión tienen la facultad de acudir directamente a ella.

#### **A) Estructura de la Corte**

La Corte se compone de siete jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA, de alta calidad moral y reconocida competencia, quienes son elegidos a título personal, es decir, no representan a su país de origen.

Sin embargo, los jueces deben excusarse de conocer de los casos de peticiones individuales cuando sean nacionales del Estado demandado. Esto parece contradictorio con el hecho de que los jueces son nombrados a título personal para garantizar con ello su independencia e imparcialidad. A su vez, en caso de comunicaciones hechas por los Estados, es decir, casos interestatales, éstos tienen la posibilidad de designar a un Juez *ad hoc*.

La Corte tiene un Presidente y un Vicepresidente, los cuales son designados por un periodo de dos años, con posibilidad de una reelección. También cuenta con una Secretaría que se encarga de dirigir la administración y, en términos generales, vela por su funcionamiento adecuado.

Al día de hoy, para llevar a cabo las atribuciones mencionadas, la Corte cuenta solamente con 80 funcionarios.

---

<sup>24</sup> Así se describe por el Dr. Rodolfo Piza Escalante, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con Motivo de la Instalación de la misma, en el Teatro Nacional de Costa Rica el lunes 3 de septiembre de 1979. (<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2185/5.pdf>)

## **B) Funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Las funciones de la Corte son sustancialmente dos: la jurisdiccional y la consultiva.

Sobre la función jurisdiccional, el artículo 44 de la misma establece que “... cualquier persona o grupo de persona, o entidad no gubernamental... puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación (a la) Convención por un Estado parte”. Ésta es la disposición que otorga el derecho a presentar las llamadas peticiones individuales o, en términos de Olivier De Schutter, establece una *actio popularis*.<sup>25</sup> A su vez, el Artículo 45 de la Convención prevé el sistema de comunicaciones de los Estados, para que la Comisión examine violaciones de derechos humanos cometidas por otro Estado parte.

Es importante mencionar estas disposiciones, toda vez que son aquellas que dan inicio al proceso contencioso dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Una vez que transcurre el procedimiento ante la Comisión y si ésta decide que ha existido una violación a un derecho humano, tanto la Comisión como alguno de los Estados, pueden someter el caso a la decisión de la Corte.

Esto implica que, únicamente la Comisión o los Estados parte de la Convención que hayan aceptado la competencia contenciosa de la Corte, pueden someter un caso a su jurisdicción, excluyendo a las víctimas, sus representantes o entidades no gubernamentales de acudir directamente ante la Corte.

Es relevante hacer una referencia a las reformas del año 2001 que se hicieron al Reglamento de la Comisión, pues se modificó el esquema y criterio bajo el cual se deben someter casos a la Corte. Se estableció en el Artículo 44.1 (hoy 45.1) del Reglamento que una vez agotadas las instancias correspondientes, la Comisión remitirá un caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, es decir, cuatro Comisionados. Antes de la reforma de 2001, se preveía lo contrario, es decir, que solo se remitirían los casos de la Corte, siempre y cuando así lo decidiera la mayoría absoluta de miembros de la Comisión.

---

<sup>25</sup> DE SCHUTTER, OLIVIER, *op. cit.*, p. 930.

Esto modificó el criterio de sometimiento de casos a la Corte pues a partir del año 2001, la presunción es que todos los casos no resueltos en la Comisión deben de terminar en la Corte, salvo voto expreso de la mayoría de los Comisionados. Así, la dinámica del sistema en general y de la Corte en particular ha evolucionado con la consecuencia de que la Corte en principio recibe todos los casos en los que la Comisión determine que existen violaciones de derechos fundamentales y los Estados no acepten repararlas.

Por su parte, ya sea que los Estados remitan un caso a la jurisdicción de la Corte, o bien que sea la Comisión quien lo haga, el Estado en cuestión debe de haber aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte sobre la aplicación e interpretación de la Convención. De conformidad con el Artículo 62 de la propia Convención, esa aceptación puede hacerse de manera incondicional o bajo ciertas condiciones, por un plazo determinado o para casos específicos.

En cuanto a las etapas procesales de la Corte, su función puede ser diseccionada en tres grandes rubros: admisibilidad y excepciones preliminares; fondo y sentencia, y; supervisión del cumplimiento.

Las excepciones preliminares sirven para que el Estado demandado pueda objetar la competencia del tribunal o la admisibilidad de la acción intentada en su contra.

Las reformas que se hicieron al Reglamento de la Corte en el año 2001, también le dieron *ius standi in judicio* al individuo (actual Artículo 25), dándole participación autónoma a la que tiene la Comisión, lo que se hace sustancialmente a través de su participación en el proceso por medio del “escrito de solicitudes, argumentos y pruebas”.

Por lo que corresponde a sus pronunciamientos, cabe mencionar que las resoluciones de la Corte comprenden además de las excepciones preliminares, lo referente al fondo, las reparaciones y las costas, según el Artículo 42.6 de su Reglamento.

En cuanto a las reparaciones es preciso mencionar, que la Corte ha sido prolífica en la forma de reparar violaciones. En primer término, el mandato convencional previsto en el Artículo 63 le otorga una amplia discrecionalidad a la

Corte para que, una vez que haya determinado la existencia de una violación, disponga que se “... garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera necesario, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.”

Al respecto, Víctor Manuel Rodríguez Rescia ha señalado que “... las sentencias de reparaciones de la Corte Interamericana son constitutivas, ya que constituyen o modifican una relación jurídica. La forma en la que esa obligación se cumpla o ejecute dentro de las legislaciones internas es la culminación de una etapa fundamental para fortalecer el sistema de protección internacional de los derechos humanos,”<sup>26</sup> lo cual implica que se ha adquirido un derecho y que este debe de ser exigible en cuanto a su ejecución. Por lo que la inejecución, debe de implicar responsabilidad, tanto internacional para el Estado como jurídica para las instancias responsables de ejecutar si no lo hicieren.

En ese sentido, la Corte determinará cuál será la medida para garantizar el goce del derecho vulnerado, la medida en que se repararán las consecuencias de la violación y, en su caso, el pago de una indemnización. Ello ha tenido un vasto reflejo jurisprudencial, y la Corte ha determinado que las reparaciones *in genere* comprenden: restitución, compensación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición (dentro de las cuales se encuentra, entre otras, las publicaciones de la sentencia; reconocimiento público y expreso del Estado; realización de eventos conmemorativos; establecimiento de placas o efigies *in memoriam*; modificación a la legislación interna, entre otras); y, el pago de gastos y costas.

Es relevante tener en cuenta que los fallos de la Corte son definitivos e inapelables y, en caso de desacuerdo sobre su sentido o alcance, de conformidad con el artículo 67 de la convención, las partes pueden solicitar su interpretación. A su vez, los Estados parte tienen la obligación de cumplir con las decisiones de la Corte en todo caso en el que sean parte, de conformidad con lo previsto por el Artículo 68 de la Convención, “... se considera que las obligaciones internacionales de los Estados son obligaciones de resultado, ya que dejan una considerable autonomía a

---

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ RESCIA, V.M. (1997): *La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Ed. Investigaciones Jurídicas, S.A., San José, Costa Rica., pág.34.

los Estados en cuanto a los medios que se deben utilizar para alcanzar esos fines,”<sup>27</sup> esto comprende la imperiosa necesidad de que el Estado (en el caso que nos ocupa el mexicano), tenga las instituciones necesarias para ejecutar el mandato de las sentencias de la Corte.

Por último, este Tribunal también tiene la facultad de supervisar el cumplimiento de sus sentencias mediante informes estatales y las correspondientes observaciones de dichos informes por parte de las víctimas o de sus representantes. Podrá a su vez, requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que le permitan apreciar dicho cumplimiento. La Corte también tiene la facultad de convocar a las partes a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus sentencias, en el que escuchará también el parecer de la Comisión al respecto.

Sobre la ejecución de las sentencias, Douglas Cassel realizó una propuesta de reforma al artículo 69 del Reglamento de la Corte, que entre otros puntos, sugiere que a los noventa días de la sentencia, el Estado debe proponer un Plan de Implementación y que entre otros contenidos “... el Plan debe señalar un solo Ministerio, u otra oficina de alto rango, y a una persona, con sus datos para recibir comunicaciones, encargada y autorizada para coordinar la implementación por parte del Estado.”<sup>28</sup> En el caso de México, el Ministerio correspondiente sería la Secretaría de Gobernación y, la coordinación en el caso de los asuntos medioambientales, debería recaer en órgano ejecutor especializado, lo que permitiría abrir canales claros y específicos de comunicación entre las víctimas y el Estado.

Finalmente, cabe hacer mención a que la Corte tiene la facultad de dictar medidas provisionales en casos de: i) extrema gravedad, ii) urgencia y iii) cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas involucradas. Esto lo puede hacer con los asuntos que esté conociendo o a petición de la Comisión, en los casos que todavía no estén sometidos a su jurisdicción.

Por otro lado, la competencia consultiva de la Corte comprende dos funciones: i) la interpretación de la Convención o de otros tratados internacionales y ii) la función consultiva en sentido estricto.

---

<sup>27</sup>*Ibidem*, pags. 18-19.

<sup>28</sup> DOUGLAS, C.: “Fortaleciendo el rol de las víctimas en el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CORZO SOSA, E. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (dir.), Colección Derechos Humanos y Poder Judicial, Tirant Lo Blanch, México, 2013, pág. 135.



Esta función de la Corte es muy relevante, ya que la sitúa como el órgano máximo de interpretación de la normatividad interamericana de derechos humanos. En este sentido, una resolución de la Corte derivada de esta función, al tratarse de pronunciamientos en abstracto y no sobre casos en particular, puede ser de gran trascendencia para la interpretación específica y alcance de derechos y normas fundamentales a nivel nacional.

Una vez descritas las funciones de la Corte, se hará un breve repaso del proceso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Al respecto, es importante recordar que el objeto esencial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es precisamente la protección de las personas, particularmente de quienes han sufrido vejaciones y atropellos en sus derechos fundamentales, es decir, las víctimas. En este sentido, los derechos de las personas son la piedra angular del Sistema Interamericano.

Los Estados son los principales obligados en respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y, en caso de que éstos incumplan con su responsabilidad internacional y que se hayan agotado los recursos internos, es entonces cuando el Sistema Interamericano funge como entidad subsidiaria en la protección de los derechos humanos.

Ahora bien, en el caso de que ocurra una violación de este tipo, atribuible a un Estado parte de la Convención, el Artículo 44 de la misma reconoce a cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental, el derecho de presentar a la Comisión Interamericana peticiones que contengan las denuncias correspondientes. Es a partir de este momento, en el que el individuo activa al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese sentido, "... el derecho de petición individual es efectivamente una conquista definitiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> CANÇADO TRINDADE, A.A.: "Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano" en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del Siglo XXI*, CANÇADO TRINDADE, A.A (dir), *Memoria del Seminario. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI* (23-24 de noviembre de 1999, San José, Costa Rica). Tomo I, pág. 15.

La presentación de una petición individual ante la Comisión Interamericana es una parte fundamental de la protección de los derechos humanos, ya que “... es de la propia esencia de la protección internacional de los derechos humanos la contraposición entre los individuos demandantes y los Estados demandados en casos de supuestas violaciones de los derechos protegidos.”<sup>30</sup> Así, la víctima o sus representantes, activan el proceso ante el Sistema Interamericano actuando ante la Comisión.

Previo a la presentación de la petición, la víctima tienen que haber cumplido con algunos requisitos, los cuales se encuentran previstos en el Artículo 46 de la Convención. De tal forma que, para que una petición sea admitida por la Comisión es necesario que ésta se haya interpuesto una vez que se han agotado los recursos internos; se presente durante los seis meses siguientes a partir de la fecha en que el presunto lesionado haya sido notificado de la resolución definitiva; que no esté pendiente otro proceso internacional en la materia; y, por supuesto, que contenga el nombre y el domicilio de los representantes legales de la víctima, en caso de que existan.

Cabe señalar que el Reglamento de la Comisión establece sobre el agotamiento de los recursos internos para la admisibilidad de los asuntos, como excepción, el que el presunto lesionado no haya tenido acceso a la jurisdicción interna o su impedimento para agotarlos.

En este punto es importante adelantar que parte de la propuesta que se desarrollará abarca el reconocimiento que deben tener los representantes de las víctimas en el Sistema Interamericano, ya que hasta hoy, el mismo ha sido restrictivo sobre la personalidad jurídica con la que se ostenten, en este sentido se abogará por que se considere también en dicha representación a las defensorías públicas de los propios Estados.

Ahora, una vez presentada la petición, la Comisión la analiza en una etapa preliminar, para determinar si da entrada a la misma o es necesario requerir información adicional.

---

<sup>30</sup> *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de Septiembre de 1998. Serie C No. 41. Voto: Juez Cançado Trindade.*

Si se determina que se han cumplido con los requisitos se da vista al Estado denunciado, omitiendo la identidad del peticionario, salvo su autorización expresa. Una vez que el Estado presenta su respuesta dentro del plazo de dos meses, la Comisión se pronunciará sobre la admisibilidad de la petición.

Si la Comisión decide admitir la petición, inicia el procedimiento sobre el fondo previsto en los Artículos 37 al 44 del Reglamento, en el cual se otorga el plazo de tres meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales. Hecho lo anterior, se da vista al Estado para que, a su vez, presente sus observaciones en un plazo igual. Asimismo, antes de que la Comisión se pronuncie sobre el fondo, fijará un plazo para que las partes consideren iniciar un procedimiento de solución amistosa. La Comisión, en su caso, podrá convocarlas a una audiencia.

Como vimos anteriormente, en caso de que la Comisión establezca la existencia de una o más violaciones a los derechos humanos de la víctima, emitirá un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes. Este informe tiene carácter confidencial y únicamente se transmite al Estado; al peticionario solo se le notifica la emisión del informe y su transmisión al Estado. Por su parte, en el supuesto de que el Estado haya reconocido la competencia contenciosa de la Corte, la Comisión dará al peticionario la oportunidad de presentar, en el plazo de un mes, su posición respecto al posible sometimiento del caso a la Corte.

Cabe recordar que hasta ahora, y de conformidad con el Artículo 61.1 de la Convención, solo los Estados parte o la Comisión pueden someter un caso a la decisión de la Corte.

Así, una vez que se ha sometido un caso a la jurisdicción de la Corte, entonces la Comisión notificará la presentación del caso a la presunta víctima o sus representantes y al Estado demandado. Notificada la presentación, la presunta víctima o sus representantes, de conformidad con los Artículos 25 al 40 del Reglamento de la Corte, tendrán un plazo de dos meses para presentar un escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (conocido como ESAP), a lo que el Estado demandado expondrá su posición y, en su caso, excepciones preliminares.

Un aspecto relevante dentro del procedimiento ante la Corte es que, según el Artículo 44 de su Reglamento, existe la posibilidad de presentación de escritos de *amicus curiae*, lo cual le otorga la oportunidad a la sociedad civil para que se pronuncie al respecto en un caso concreto. Por su parte, el Capítulo II del mismo ordenamiento prevé el procedimiento oral, en el que pueden participar las presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado, testigos, peritos y la propia Comisión. El Artículo 53 del Reglamento también dota de protección a las víctimas y sus representantes, en el sentido de que los Estados no podrán enjuiciarlos a causa de sus testimonios, declaraciones, pronunciamientos o su defensa legal ante la Corte.

Previo a la emisión de la sentencia, las presuntas víctimas o sus representantes y el Estado demandado, tienen la posibilidad de presentar por escrito alegatos finales. Adicionalmente, en cualquier etapa del procedimiento y hasta antes de que sea emitida la sentencia, las partes pueden arribar a una solución amistosa, en cuyo caso la Corte resolverá sobre su procedencia, efectos jurídicos y adecuaciones conforme a la Convención. Una vez emitida la sentencia conforme a lo previsto por el Artículo 65 del Reglamento de la Corte, serán notificadas: la Comisión Interamericana, las víctimas o sus representantes y al Estado demandado. En caso de haber desacuerdo sobre la misma, el Artículo 67 de la Convención, establece solamente la posibilidad de que cualquiera de las partes en el procedimiento requiera de la Corte la interpretación de la sentencia. Respecto de lo cual, las partes están en posibilidad de comparecer y presentar las alegaciones escritas que estimen pertinentes.

Finalmente, una vez emitida la sentencia, la Corte supervisará su cumplimiento a través de informes por parte de los Estados y las observaciones que al respecto tengan las víctimas o quienes los representen. Asimismo, la Corte, cuando lo considere pertinente, podrá convocar a las partes a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones. Este es, de forma general, el proceso de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano.

Por otra parte, la víctima queda en total estado de indefensión ante un eventual incumplimiento por parte del Estado a las resoluciones de la Corte

Interamericana. En ese sentido, los dos organismos interamericanos solo dan seguimiento a sus resoluciones definitivas, a través de informes y audiencias.

Así, tanto la Comisión como la Corte, en los informes anuales que rinden ante la Asamblea General de la OEA, presentan el estado de cumplimiento de sus resoluciones.

Sin embargo, la supervisión de cumplimiento de las resoluciones, desde su arista jurídica y procesal –informes y audiencias- carece de fuerza coercitiva por la cual se obligue a los Estados a dar efectiva observancia a los extremos de las resoluciones definitivas que hayan emitido.

Desde una perspectiva política, los informes anuales, cuyo objeto es exhibir al Estado que ha incumplido con una resolución ya sea de la Comisión o de la Corte ante la Asamblea General de la OEA, carecen de efectos prácticos pues en la realidad ante el incumplimiento no sucede nada al respecto.

Es necesario que los informes que emiten ambos organismos sean considerados en su totalidad y que la propia Organización tenga facultades para tomar medidas para hacerlos eficaces. Actualmente, los informes solo se refieren a los países que tienen cumplimientos pendientes ante el Sistema Interamericano. Sobre todo en el caso de la Corte, sin que se detalle con precisión los puntos específicos de su incumplimiento. Hoy, si el Estado no cumple, la víctima después de pasar por muchos años de luchas jurídicas y procesales, no tienen más que hacer; y esto sucede tanto en la mayoría de los países de la región, como en el propio Sistema Interamericano.

Conscientes de que muchas normas de Derecho Internacional son imperfectas al no haber una sanción coercitiva respecto de las resoluciones vinculantes que emiten algunos organismos internacionales, se deben estudiar distintas posibilidades para subsanar esto. Hay que revisar así posibles procedimientos especiales para denunciar el incumplimiento total o deficiente de las resoluciones de la Corte: ya sea ante la propia institución, ante algún organismo especializado de la OEA y/o, por supuesto, también a nivel interno.

Al respecto, la Asamblea General de la OEA y su Consejo Permanente, deberían ser utilizados con mayor provecho para que las resoluciones de la Comisión

y de la Corte sean efectivamente cumplidas, pues ello naturalmente redundaría en una mayor protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

Como veremos más adelante, la otra opción, que no es excluyente de la anterior, es precisamente lo que propone este trabajo: empoderar a órganos internos específicos de los Estados para que se responsabilicen de dicho cumplimiento.

#### 4. NATURALEZA DE LAS RESOLUCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Una vez analizadas la estructura y atribuciones tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es pertinente referirse a la naturaleza general de las resoluciones de ambos organismos, en ejercicio de sus respectivas funciones contenciosas. Para esto, en primer término se hará referencia a los informes que emite la Comisión. Así, de conformidad con los Artículos 50 y 51 de la Convención, abordaremos la obligatoriedad y definitividad de sus resoluciones, además de la naturaleza de sus medidas cautelares. Por otra parte, se analizará también la naturaleza de las sentencias que emite la Corte y sus resoluciones sobre medidas provisionales.

Sin embargo, previo a esto, es necesario tener en cuenta que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es de naturaleza diversa al derecho internacional público en sentido clásico y, ello permea toda la función contenciosa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En ese sentido, la Corte ha señalado que “... los tratados modernos sobre derechos humanos, en general y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos...”<sup>31</sup>

Por su parte, Antônio Cançado Trindade, en su voto razonado en la sentencia sobre reparaciones del caso Blake, dijo que “... la tensión entre los preceptos del

---

<sup>31</sup> *EL Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982, artículos 74 y 75. En el mismo sentido se expresa la Corte Interamericana en el Caso del Tribunal Constitucional Vs Perú. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. (Competencia) Serie C. No. 55. Párr. 42*

Derecho Internacional Público y los del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no es de difícil explicación: mientras los conceptos y categoría jurídicos del primero se han formado y cristalizado sobre todo en el plano de las relaciones interestatales (bajo el dogma de que sólo los Estados, y más tarde la organizaciones internacionales, son sujetos de este ordenamiento jurídico), los conceptos y categorías jurídicos del segundo se han formado y cristalizado en el plano de la relaciones intraestatales, es decir, en la relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones...”

La naturaleza del Derecho Internacional de los Derechos Humanos entonces, frente aquella del Derecho Internacional Público, acarrea consecuencias jurisprudenciales relevantes dentro del Sistema Interamericano, pues ello se refleja en cada una de las resoluciones que emite tanto la Comisión como la Corte.

#### **A) Naturaleza de las resoluciones que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Como fue analizado en el apartado relativo a la Comisión Interamericana, su función principal es la de recibir y procesar peticiones por violaciones a derechos humanos cometidas por Estados miembros de la Organización de Estados Americanos.

Respecto al tipo de resoluciones que emite, para efectos metodológicos de su estudio se pueden dividir en tres categorías: informe sobre solución amistosa; informe preliminar; e, informe definitivo.

Por lo que se refiere al informe sobre solución amistosa, si las partes han llegado a ésta, la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados parte y comunicado para su publicación al Secretario General de la OEA. En estos casos la Comisión funge como mediador.

La única particularidad que debe revestir este informe, es que debe estar fundado en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención. Sobre esto último, la Comisión ejerce un papel de control convencional sobre la garantía y

respeto a los derechos humanos de conformidad con la Convención, en cuanto a los términos en los que se pactó la solución amistosa.

Por otra parte, por lo que se refiere al informe preliminar, el Artículo 50 de la Convención prevé que en el caso que no haya sido posible arribar a una solución amistosa entre las partes, la Comisión, en un plazo de 180 días según el artículo 23.2 del Estatuto de la Comisión, deberá emitir un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones sobre el caso; además, será potestativo para la Comisión incluir en este informe proposiciones y recomendaciones para el Estado.

Así, el artículo 44 del Reglamento designa a este informe como preliminar, el cual será transmitido al Estado parte, quien no estará en facultad de hacerlo público y, sólo se notificará al peticionario sobre su adopción. Es relevante tener en cuenta que una de las características del informe preliminar es la confidencialidad del mismo, por ello, solo es al Estado a quien se le transmite. Aunque no se señala específicamente que la Comisión también deba guardar reserva sobre el informe, lo que se pretende es salvaguardar la discrecionalidad de esta fase del procedimiento “... en la que todavía se espera la cooperación del Estado para encontrar una solución al caso planteado, de manera compatible con los derechos consagrados en la Convención.”<sup>32</sup>

Es decir, esta etapa aún deja espacio para el manejo político y diplomático entre la Comisión y el Estado, toda vez que se conocen ya los alcances de la acusación que se podría hacer ante la Corte y ante la comunidad internacional, de no prosperar una solución.

Las recomendaciones que realiza la Comisión bajo el informe previsto en el Artículo 50 de la Convención, pueden referirse a especificidades del caso en concreto contenido en la denuncia o, a situaciones de carácter general, y su contenido en cualquier caso pretende “... dar efecto a los Artículos 1 y 2 de la Convención, garantizando el respeto y goce de los derechos humanos; investigar las violaciones ocurridas en cada caso en concreto, y enjuiciar y sancionar a sus responsables; adoptar medidas necesarias para evitar la reincidencia de hechos

---

<sup>32</sup> FÁUNDEZ LEDESMA, HÉCTOR, *op. cit.* p. 479



similares; y, pagar compensaciones a las víctimas.”<sup>33</sup> De tal forma, la Comisión tiene una amplia discrecionalidad al determinar el tipo de recomendaciones que hace a los Estados parte en cuestión.

Ahora bien, a partir de la remisión del informe preliminar, los países interesados tienen tres meses para dar cumplimiento a las proposiciones y recomendaciones realizadas por la Comisión. Si ésta considera que el Estado parte no ha dado cumplimiento, se derivan dos opciones para la Comisión: la emisión de un informe definitivo o la remisión del caso a la Corte.

El informe definitivo, se emite una vez transcurrido el plazo de tres meses y en caso que la Comisión considere que el asunto no ha sido solucionado, cuando así lo voten la mayoría absoluta de sus miembros.

Este informe, contendrá de nuevo la opinión de la Comisión y sus conclusiones, así como las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo para que el Estado tome las medidas para remediar la situación en cuestión. Transcurrido el plazo fijado por la Comisión, ésta decidirá por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, si se han tomado las medidas adecuadas, conforme a las recomendaciones formuladas y, en su caso, se hace público.

Cabe aclarar que la remisión del caso a la Corte, excluye la posibilidad de que la Comisión emita el informe definitivo, pues la primera ha establecido que:

“... A los efectos del caso, sí conviene tener presente, en cambio, que la preparación del informe previsto por el Artículo 51 está sometido a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo Artículo 51.1, lo que equivale a decir que, si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar el informe a que se refiere el Artículo 51.”<sup>34</sup>

Ahora bien, aunque se ha criticado la indeterminación prevista para los informes de la Comisión, como lo hace César Sepúlveda sobre “... la redacción de

---

<sup>33</sup> Informe No. 03/90, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 15 de mayo de 1990, en el caso No. 10.150 (*Aloeboetoe y otros vs. Surinam*).

<sup>34</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 63.

los Artículos 49, 50 y 51 de la Convención... [que] leídos en conjunto admiten varias y contradictorias interpretaciones,”<sup>35</sup> se debe atender a la correcta apreciación del objeto de cada uno de estos informes. Primero el del Artículo 50 (informe preliminar) y luego el del Artículo 51 (informe definitivo) tienen funciones procesales distintas, que se encaminan a una mayor protección de los derechos humanos.

El informe preliminar establece que la Comisión expondrá los hechos y sus conclusiones y puede formular proposiciones y recomendaciones. Mientras que en el informe definitivo la Comisión expondrá su opinión y conclusiones y hará las recomendaciones pertinentes. Las críticas se enfocan precisamente a que “... no existe diferencia entre uno y otro,”<sup>36</sup> que se trata del mismo contenido y que por lo tanto no tendría sentido realizar dos informes.

Al respecto, es pertinente aclarar que el informe preliminar tiene una función muy concreta dentro del Sistema, que es anunciarle al Estado sobre los extremos jurídicos de sus actos y su eventual responsabilidad internacional, todo esto de manera confidencial, con lo que se logra obtener una primera oportunidad de realizar actos tendientes a rectificar las violaciones y a reparar los daños ocasionados. Es así, que la Comisión al analizar sobre el cumplimiento del Estado respecto al informe preliminar, puede determinar que no se ha cumplido con lo recomendado, en cuyo caso podrá señalarlo en el informe definitivo e incluso sumar nuevas apreciaciones de hechos y también nuevas recomendaciones al respecto.

En este sentido, en el supuesto de que la Comisión decida emitir el informe definitivo, ya sea porque el Estado no dé cumplimiento o dé cumplimiento parcial, se contará con un elemento adicional de presión y una nueva oportunidad procesal para que esto suceda. Es aquí cuando el informe preliminar adquiere naturaleza definitiva, con un mismo fin, que es que el Estado garantice y respete los derechos humanos de los afectados.

---

<sup>35</sup> SEPÚLVEDA, CÉSAR (1984): *El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en *Derechos Humanos en las Américas, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., p. 427.

<sup>36</sup> FÁUNDEZ LEDESMA, HÉCTOR (2009): *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (Aspectos institucionales y procesales)*. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, tercera edición.

Con esto es claro que la Comisión emite en esencia un solo informe sobre el fondo del asunto, que en determinada etapa procesal puede convertirse en definitivo si el Estado no da cumplimiento a los criterios de la Comisión para el caso concreto y si no se ha enviado a la Corte. Este estará alterado únicamente en las modificaciones que se hayan detectado de las circunstancias del caso en el periodo de los tres meses que transcurren entre la emisión del informe y la determinación de la Comisión en cuanto al incumplimiento por parte del Estado.

En este sentido la Corte también se ha pronunciado:

“Se trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno de preliminar y el otro definitivo.

Puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo. En efecto, vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en el último sin que se acaten, la Comisión decidirá si lo publica o no, decisión ésta que también debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos.

En este orden de ideas, la pregunta debe contestarse en el sentido de que no pueden subsumirse en uno solo los dos informes regulados de manera separada por los Artículos 50 y 51 de la Convención, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas, aun cuando el contenido de esos documentos, de acuerdo con la conducta asumida por el Estado afectado, puede ser similar.”<sup>37</sup>

La duplicidad semántica de informes ha generado ciertamente confusión, pero su funcionalidad procesal es importante para tratar de tener una oportunidad más para tender a las acciones correctivas por parte del Estado.

---

<sup>37</sup> Corte IDH. *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párrs. 53, 54 y 55.*

Así, en el caso de que la Comisión determine no someter un asunto a la jurisdicción de la Corte y, en cambio, emitir un informe definitivo, ésta deberá dar seguimiento a su cumplimiento mediante las medidas que considere pertinentes, las cuales pueden consistir en solicitar información a las partes y celebrar audiencias para verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y sus recomendaciones.

Además, si se decidió publicar el informe definitivo, otro medio de control es el ejercido por los órganos políticos de la OEA.

Respecto a la obligatoriedad de las resoluciones de la Comisión, en primer término es pertinente revisar, al analizar esta cuestión, el mandato de este importante órgano del Sistema Interamericano. Según el Artículo 106 de la Carta de la OEA, se establece como una de sus funciones, la promoción de la observancia y la “... defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización.”<sup>38</sup>

Por su parte, el Artículo 41.f de la Convención dispone que, en el ejercicio de su mandato la Comisión tiene la atribución de “... actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto por los Artículo 44 al 51 de esta Convención.” Ahora bien, respecto a la obligación de los Estados de atender y cumplir con sus resoluciones y recomendaciones, está fundada en los principios *pacta sunt servanda* y *bona fide*, los cuales disponen que las obligaciones contraídas por los Estados deben ser cumplidas de buena fe, previstas en los Artículo 26 y 31.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

Esto implica que las determinaciones de la Comisión, especialmente aquellas derivadas de su función de analizar y decidir sobre peticiones individuales, deben ser acatadas y cumplidas por los Estados miembros de la OEA y sobre todo por los que además son parte de la Convención, pues sin duda es autoridad en materia de derechos humanos. A su vez, el Artículo 33 de la Convención establece que la Comisión es un órgano competente “... para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte.”

---

<sup>38</sup> [www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm)

Sin embargo, al respecto la Corte ha considerado que:

“... el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el Artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado.”<sup>39</sup>

No obstante lo anterior, este mismo tribunal también ha establecido de igual modo que:

“... en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo Artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio (Carta de la OEA, Artículos 52 y 111).

De todas maneras, una vez iniciada la vía jurisdiccional, corresponde a la Corte determinar si el Estado violó o no preceptos sustantivos de la Convención y, en caso afirmativo, establecer las consecuencias de dichas violaciones. Por el contrario, no compete al Tribunal determinar responsabilidades originadas en la conducta procesal del Estado durante el proceso tramitado ante la Comisión y que, precisamente, constituye el antecedente necesario del proceso ante esta Corte.”<sup>40</sup>

La Corte así establece el peso jurídico a las recomendaciones de la Comisión, con la interpretación que al respecto realiza. Se ha considerado que esto debilita la

---

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párrs. 191, 192 y 193*

<sup>40</sup> *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33*

función de la Comisión en su aspecto contencioso y, particularmente en relación a los países que no son parte de la Convención. Sin embargo, esto no implica que las resoluciones de la Comisión no deban cumplirse, este criterio simplemente remarca los efectos jurídicos que su incumplimiento conlleva.

Respecto a la definitividad de las resoluciones de la Comisión, la Corte también determinó que no contempla dicho carácter. Al respecto, ha dicho que:

“Para el trámite de las comunicaciones individuales se requiere que exista denuncia sobre la probable violación de la Convención Americana por parte de un Estado. A partir de esta circunstancia, la Comisión debe pronunciarse sobre la existencia de una violación. La resolución final del litigio, a través de una sentencia, corresponde a la Corte Interamericana... Por este medio, el Tribunal ejerce la función controladora que explícitamente le confieren esos instrumentos.

El Artículo 41 de la Convención Americana encomienda a la Comisión otras atribuciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos...”<sup>41</sup>

Por su parte, respecto a la revisión o modificación de sus informes, la Corte ha dicho que:

“... no puede desconocer que hay supuestos excepcionales que harían admisible que la Comisión procediera a hacer una modificación del citado informe. Uno de ellos sería el cumplimiento parcial o total de las recomendaciones y conclusiones contendidas en ese informe. Otro sería la existencia en el informe de errores materiales sobre los hechos del caso. Finalmente, otra hipótesis sería el descubrimiento de hechos que no fueron conocidos en el momento de emitirse el informe y que tuvieran una influencia decisiva en el contenido del mismo. Eso

---

<sup>41</sup> Corte IDH. *Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-19/05 del 28 de noviembre de 2005, Serie A No. 19, párrs. 28, 29 y 30.*

implica que no se puede reabrir el debate sobre los mismos hechos anteriores ni sobre las consideraciones de derecho.”<sup>42</sup>

Con esto podemos determinar que las resoluciones que emite la Comisión guardan una lógica dentro del procedimiento de peticiones individuales, que tiende a la protección efectiva de los derechos humanos. Por su parte, como se ha visto la Corte ha realizado algunas interpretaciones jurídicas que acotan la naturaleza del impacto regional y local de las resoluciones de la Comisión, aspecto esencial para comprender sus implicaciones y el estado actual de las mismas en relación con el objeto de estudio del presente trabajo.

## **B) Naturaleza de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Sobre la Corte Interamericana, Víctor Manuel Rodríguez señala que “... en relación a su naturaleza jurídica, es un órgano jurisdiccional internacional instituido en el artículo 33 de la Convención Americana, la cual conoce de un asunto únicamente cuando el Estado demandado haya formulado una declaración unilateral de reconocimiento de su jurisdicción, ya sea de tipo general o para el caso concreto (art. 62 de la Convención).”<sup>43</sup>

El mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, previsto en el Artículo Primero de su Estatuto establece que “... es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.” Como se ha visto en el presente trabajo, la naturaleza del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es diversa de aquella del derecho internacional público clásico, y ello, impacta la naturaleza de las resoluciones de la Corte.

Sin embargo, la Corte en cuanto a órgano jurisdiccional, comparte similitudes con otros organismos jurisdiccionales internacionales, como es el caso de la Corte Internacional de Justicia, en el sentido primario de que ambas “...

---

<sup>42</sup> Corte IDH. *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 de la Convención American de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, Serie A No. 15, párr. 14.*

<sup>43</sup>Rodríguez Rescia, Víctor Manuel, *op. Cit.*, p. 9.

jurisdicciones buscan establecer la eventual responsabilidad internacional de un Estado por el incumplimiento de obligaciones internacionales.”<sup>44</sup>

A su vez, la Corte regional así como la internacional tienen como fin resolver “... casos concretos y no cuestiones teóricas y abstractas; aplican exclusivamente normas de derecho internacional para la atribución de hechos a un Estado y la determinación eventual de su responsabilidad; ejercen el principio característico del Derecho internacional del no formalismo a lo largo del procedimiento, particularmente en la valoración de pruebas y en el agotamiento de recursos internos.”<sup>45</sup>

Por su parte, en atención a su objetivo y origen la Corte Interamericana y la Corte Internacional de Justicia, tienen una diferencia primordial, consistente en que la función principal de la primera es salvaguardar los derechos humanos bajo cualquier circunstancia o consideración, poniendo en consecuencia a la víctima en el centro de su atención, mientras que la función de la segunda consiste fundamentalmente en resolver controversias entre Estados. En ese sentido, la Corte Interamericana ha dicho, en relación a la cláusula facultativa de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte, que:

“En efecto, la solución internacional de casos de derechos humanos (confiada a tribunales como las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos), no admite analogías con la solución pacífica de controversias internacionales en el contencioso puramente interestatal (confiada a un tribunal como la Corte Internacional de Justicia); por tratarse, como es ampliamente reconocido, de contextos fundamentalmente distintos, los Estados no pueden pretender contar, en el primero de dichos contextos, con la misma discrecionalidad con que han contado tradicionalmente en el segundo.”<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>CARDONA LLORENS, J.: “La función Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consideraciones sobre la Naturaleza Jurídica de la Función Contenciosa de la Corte a la Luz de su Jurisprudencia” en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del Siglo XXI*, CANÇADO TRINDADE, A.A (dir), Memoria del Seminario. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI* (23-24 de noviembre de 1999, San José, Costa Rica). Tomo I, págs. 324-325.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein vs Perú*. Competencia, Sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54, párr. 48



Por lo que respecta a la Corte Interamericana, esta determina únicamente responsabilidad a los Estados por violación a los derechos humanos previstos en el Sistema Interamericano y no responsabilidad individual de los agentes del Estado o en funciones oficiales, que comenten dichos actos. En este sentido, la Corte ha establecido lo siguiente:

“El derecho internacional puede conceder derechos a los individuos e, inversamente, determinar que hay actos u omisiones por los que son criminalmente responsables desde el punto de vista de ese derecho. Esa responsabilidad es exigible en algunos casos por tribunales internacionales. Lo anterior representa una evolución de la doctrina clásica de que el derecho internacional concernía exclusivamente a los Estados.

Sin embargo, actualmente la responsabilidad individual puede ser atribuida solamente por violaciones consideradas como delitos internacionales en instrumentos que tengan esos mismo carácter, tales como los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad o el genocidio que, naturalmente, afectan también derechos humanos específicos.”<sup>47</sup>

Podemos decir entonces que la función primordial de la Corte Interamericana es proteger los derechos y libertades de las personas y, en ello, imputar responsabilidades a los Estados que hayan cometido esas transgresiones, con lo cual difiere en lo sustancial de otras jurisdicciones internacionales cuya misión es imputar responsabilidad individual o resolver controversias entre Estados. Ahora bien, como se ha visto, según el Artículo 63 de la Convención, cuando la Corte determine que existió una violación a un derecho humano por parte de un Estado, tiene una amplia discrecionalidad para determinar las consecuencias y extremos de la sentencia y, en consecuencia de las medidas de la restitución y reparación.

---

<sup>47</sup> Corte IDH. *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14, párrs. 52 y 53*

Sobre las características de sus sentencias, el Artículo 65 del Reglamento de la Corte establece el contenido que deben tener las mismas, lo que consiste en:

- El nombre de quien preside la Corte y de los demás Jueces que la hubieran dictado, del Secretario y del Secretario Adjunto;
- La identificación de los intervinientes en el proceso y sus representantes;
- Una relación de los actos del procedimientos;
- La determinación de los hechos;
- Las conclusiones de la Comisión, las víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante;
- Los fundamentos de derecho;
- El pronunciamiento sobre las reparaciones y costas, si procede;
- El resultado de la votación; y,
- La indicación sobre cuál es la versión auténtica de la sentencia.

Dichas resoluciones, de conformidad con el Artículo 66 de la Convención y en base a principios generales de derecho internacional, deberán estar motivadas y, en su caso, cualquier juez tendrá el derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual (concurrente). Asimismo, es importante señalar que las resoluciones de la Corte son definitivas e inapelables y contra ellas no procede ningún medio de impugnación.

Así, la Corte adquiere el carácter de órgano definitivo en la protección de los derechos humanos dentro del Sistema Interamericano y, como se ha dicho, solamente las partes, dentro de los 90 días siguientes a la notificación de la resolución, podrán solicitar su interpretación.

A su vez, las sentencias, las resoluciones que pongan fin al procedimiento (desistimiento, reconocimiento o allanamiento o solución amistosa), las interpretaciones de las sentencias y las resoluciones sobre la supervisión de su cumplimiento, son de la competencia exclusiva de la Corte en pleno.

Por su parte, son públicas: las sentencias, resoluciones, opiniones y otras decisiones, incluyendo los votos concurrentes y disidentes.

Cabe señalar que, en caso de que el fallo disponga una indemnización compensatoria, el Artículo 68.2 establece que podrá ejecutarse por medio del procedimiento interno vigente para la ejecución de las sentencias contra el Estado. Ello no implica que el Estado o Tribunales internos puedan revisar la resolución de la Corte, que es cosa juzgada, simplemente alude, para simplificación procesal, que el pago se realice por los conductos existentes en el Estado infractor. Sin duda, "... la etapa más sensible y delicada dentro del sistema de protección, indudablemente lo es la de reparaciones y el cumplimiento cabal de éstas, toda vez que constituye el momento en que la víctima ve materializado el acto de justicia a la vez que es en donde se refleja la eficacia jurídica de la sentencia, no obstante la obligación jurídica de acatar la resolución por parte del Estado y que se ve reflejada en lo planteado por el artículo 68.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la realidad es que en no pocos casos se le dificulta a la Corte el que los Estados acaten plena y totalmente el contenido del mandato reparatorio."<sup>48</sup>

No podemos estar más de acuerdo con la afirmación anterior, que de hecho refleja la preocupación inicial por la que surge la inquietud por realizar el presente trabajo. En efecto, el mayor reto que enfrenta el Sistema es, precisamente, que sus sentencias sean debidamente ejecutadas. De ahí el interés por desarrollar las propuestas que se harán a lo largo de este estudio.

Sobre esto, hay que señalar que la Corte ha desarrollado un mecanismo propio de supervisión en cuanto al cumplimiento de sus resoluciones, que esta previsto en el Artículo 69 de su Reglamento.

Por su parte, más allá de los principios internacionales *pacta sunt servanda*, *bona fide* y la imposibilidad de alegar disposiciones de derecho interno para incumplir con una obligación de carácter internacional (Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados), la propia Convención dota de obligatoriedad a las resoluciones de la Corte por medio de su Artículo 68.1, el cual establece que "... los Estados Parte de la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes."

---

<sup>48</sup> Armendáriz González, José Luís, *op.cit.*p.62.

Así, para efectos de este apartado, basta con tener en cuenta que las resoluciones de la Corte son obligatorias, pues es la autoridad máxima en la interpretación de los instrumentos de derechos humanos y en cuanto a la protección de sus violaciones.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados determina la obligación genérica en el Derecho Internacional Público consistente en que las partes de un tratado no pueden alegar disposiciones de derecho interno, como justificación para el incumplimiento de obligaciones contraídas por virtud de un tratado internacional.

Además, en cuanto a interpretación de tratados internacionales, el Artículo 31.1 de la Convención referida, prevé que un tratado deberá interpretarse conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a sus términos y, sobre todo, acorde con su objeto y fin. En ese sentido, el objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es, de conformidad con su Artículo Primero, el respeto y garantía de los mismos.

Finalmente, el Artículo 18.1 de la Convención de Viena establece la obligación de no frustrar el objeto y fin de un tratado antes de su entrada en vigor: "... las obligaciones para los Estados surgen desde mucho antes de que estos signifiquen un tratado internacional,"<sup>49</sup> esto, para proteger y salvaguardar el valor teleológico de los tratados internacionales.

En este sentido, las sentencias de la Corte Interamericana, en ejercicio de su función jurisdiccional, vinculan definitivamente a las partes en la controversia. Es relevante también tener en cuenta que la adopción de la competencia contenciosa de la Corte tiene que haber sido reconocida y admitida por los Estados.

Por su parte, la llamada cláusula facultativa contenida en el Artículo 62.1 de la Convención, determina que la declaración de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte puede hacerse de manera incondicional, bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Sin embargo, en cualquier caso, esa competencia es obligatoria de pleno derecho.

---

<sup>49</sup> BICUDO, H.: "Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del Siglo XXI*, CANÇADO TRINDADE, A.A (dir), Memoria del Seminario, San José, Costa Rica, 1999, Tomo I, pág 230.

En el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, respecto a la pretensión del Estado de denunciar la competencia de la Corte Interamericana, ésta dijo:

“La competencia de la Corte no puede estar condicionada por hechos distintos a sus propias actuaciones. Los instrumentos de aceptación de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (Artículo 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. Una objeción o cualquier otro acto interpuesto por el Estado con el propósito de afectar la competencia de la Corte es inocuo, pues en cualesquiera circunstancias la Corte retiene la *compétence de la compétence*, por ser maestra de su jurisdicción.

Al interpretar la Convención conforme a su objeto y fin..., la Corte debe actuar de tal manera que se preserve la integridad del mecanismo previsto en el Artículo 62.1 de la Convención. Sería inadmisibles subordinar tal mecanismo a restricciones súbitamente agregadas por los Estados demandados a los términos de sus aceptaciones de la competencia contenciosa del Tribunal, lo cual no sólo afectaría la eficacia de dicho mecanismo, sino que impediría su desarrollo futuro.”<sup>50</sup>

En este sentido, derivado de principios de derecho internacional público sobre la obligatoriedad de los tratados internacionales, de las disposiciones propias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre la vinculatoriedad de las resoluciones de la Corte, así como del carácter obligatorio e incondicional con la que los Estados, en su caso, asumen la competencia de la misma, podemos afirmar que efectivamente las resoluciones que ésta emite, en el ejercicio de su función jurisdiccional, obligan jurídicamente a los Estados y éstos tienen la obligación de cumplir con sus disposiciones.

---

<sup>50</sup> Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, Competencia, Sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54, párrs. 34 y 35.

a) Sobre las características específicas de las Resoluciones de la Corte

En primer término es necesario aclarar que la Corte tiene la facultad, derivada del amplio mandato que le atribuye la Convención y su Estatuto, de pronunciarse sobre actos u omisiones, o normas generales que transgredan alguno de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ejemplo, en el *Caso de la Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile)*, la Corte determinó que incluso un precepto constitucional podría ser violatorio de derechos humanos y por ende contrario a la Convención:

“... la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado. En el presente caso ésta se generó en virtud de que el Artículo 19 número 12 de la Constitución establece la censura previa en la producción cinematográfica y, por lo tanto, determina los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”<sup>51</sup>

Por su parte, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la Corte determinó que:

“La Corte tiene la convicción, y así lo ha dado por probado, de que la desaparición de Manfredo Velásquez fue consumada por agentes que actuaron bajo la cobertura de una función pública. Pero, aunque no hubiera podido demostrarse tal cosa, la circunstancia de que el aparato del Estado se haya abstenido de actuar, lo que está plenamente comprobado, representa un incumplimiento imputable a Honduras de los deberes contraídos en virtud del Artículo 1.1 de la Convención,

---

<sup>51</sup> Corte IDH, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros vs. Chile)*. Fondo, *Reparaciones y Costas*, Sentencia del 5 de febrero del año 2001, Serie C No. 73, párr. 72.

según el cual estaba obligada a garantizar a Manfredo Velásquez el pleno y libre ejercicio de sus derechos humanos.”<sup>52</sup>

De lo señalado en párrafos anteriores, es posible observar que la Corte ha determinado violaciones a derechos humanos por parte de agentes del Estado o Poderes públicos, tanto en el caso de actos, omisiones o abstenciones, como de normas generales. Por su parte, la propia Corte ha dicho que para que pueda revisar si existe una violación a un derecho humano, tienen que existir un nexo de causalidad entre el hecho ilícito atribuido al Estado y el daño que se alega. Esto, contrario al análisis abstracto de una norma que en sí misma pueda ser contraria a la Convención. Por lo que, para que un Estado incurra en una responsabilidad internacional objetiva, en el caso eventual de que sus órganos correspondientes emitieran una norma de esta naturaleza, tendría que reflejarse esto en un caso en particular, sin que dicha circunstancia implique por supuesto la abstención total del Sistema al respecto.

Así, sobre esto, la Corte estableció en la opinión consultiva 19/94 lo siguiente:

“La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos. No existe en la Convención disposición alguna que permita a la Corte decidir, en el ejercicio de su competencia contenciosa, si una ley que no ha afectado aún los derechos y libertades protegidos de individuos determinados es contraria a la Convención. Como antes se dijo, la Comisión sí podría hacerlo y en esa forma daría cumplimiento a su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. También podría hacerlo la Corte en el ejercicio de su función consultiva en aplicación del Artículo 64.2 de la Convención.”<sup>53</sup>

Por otro lado, hasta ahora solo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los propios Estados parte de la Convención tienen *ius standi* ante la Corte, es decir, solo ellos tienen la facultad de someter un caso a su jurisdicción. En

---

<sup>52</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrs. 182 y 183.*

<sup>53</sup> Corte IDH, *Responsabilidad Internacional por la Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC - 14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A, No. 14, párr. 49.*

ese sentido, al momento que se presenta un caso se deben señalar los hechos y las violaciones y, la Corte sobre ello se debe pronunciar. Lo anterior es en atención al derecho procesal de la tutela judicial efectiva. Sin embargo, debido a la naturaleza del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte también ha estimado, que:

“... aún cuando la violación de algún artículo de la Convención no fuese alegada en el escrito de demanda, ello no impide que la misma sea declarada por la Corte, si de los hechos probados resulta que en efecto se produjo dicha violación...”<sup>54</sup>

Así, el Juez está en posibilidad de hacer valer y aplicar disposiciones jurídicas, aun cuando las partes no lo hayan hecho valer. Se trata de una suplencia de la queja que hace la Corte por el valor intrínseco que guardan sus resoluciones en cuanto a la protección y garantía de los derechos humanos. De tal manera, la Corte se pronuncia exclusivamente sobre los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como los que estén relacionados con los mismos y se encuentran reconocidos en diversos tratados de esta naturaleza en la región en caso que los Estados sean parte y hayan reconocido la competencia de la Corte para esos efectos.

Al analizar una supuesta violación a un derecho humano, la Corte realiza un análisis del contenido de los derechos sustantivos que reconoce la Convención y determina, en su caso, si los actos realizados por el Estado son contrarios a determinado derecho y a la Convención. Sin embargo, la violación del derecho en un caso en concreto, debe estar relacionada con un incumplimiento específico por parte del Estado infractor de sus obligaciones derivadas de la propia Convención.

Es decir, para que se demuestre el nexo de causalidad entre el ilícito cometido por un Estado y el daño causado, debe de existir también un incumplimiento del Estado de sus obligaciones convencionales en la materia en los términos expuestos, de lo contrario, no habría posibilidad de imputarle responsabilidad alguna.

---

<sup>54</sup> Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, *Reparaciones y Costas*, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79, párr. 157



Así, la Corte se ha apoyado en las obligaciones y deberes de los Estados que establece la Convención en sus Artículos 1.1 y 2, que establecen lo siguiente:

#### Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

- Los Estados Partes de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

#### Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativa o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En este sentido, y en relación con el Artículo 1.1, la Corte ha dicho que “... contiene la obligación contraída por los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos protegidos, de tal manera que toda pretensión de que se ha lesionado alguno de esos derechos, implica necesariamente la de que se ha infringido también el Artículo 1.1 de la Convención.”<sup>55</sup>

Este precepto constituye el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos reconocidos por la Convención, así como la obligación correspondiente para los Estados parte en este sentido. Es por eso, que la apreciación

---

<sup>55</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No 4, párr. 162.*

que realice la Corte sobre los hechos del caso, debe ser vista a la luz de las obligaciones de respeto y garantía, para determinar en su caso la responsabilidad internacional del Estado.

Además, el Artículo 2 comprende el deber de prevenir potenciales violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Convención, así como garantizar su ejercicio. Esta disposición destaca el carácter supletorio o subsidiario del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al hacer énfasis en que el primer responsable sobre el respeto y garantía de los mismos es el propio Estado. En este caso, la Convención subraya que esto se deberá hacer por medio de adecuaciones normativas que tengan la finalidad de garantizar su ejercicio y prevenir sus posibles violaciones.

Estas dos provisiones, disponen las obligaciones genéricas de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos, así como, en su caso, de adoptar disposiciones de derecho interno con la finalidad, precisamente, de respetar, garantizar y prevenir futuras violaciones de los derechos humanos reconocidos por la Convención.

El presente trabajo, justamente se enfoca en desarrollar el contenido del segundo precepto de la Convención, sobre la obligación de garantizar mediante disposiciones legítimas “---o de otro carácter”, que pudiesen ser administrativas, dentro del marco jurídico institucional que sea parte de la solución para velar por los derechos humanos, y en particular por el derecho humano a un medio ambiente sano.

En este sentido, los presupuestos para determinar la responsabilidad estatal por el incumplimiento de medidas que deben tomar terceros (como empresas cuyos trabajos fuesen a impactar ambientalmente), están consagrados en casos como el de *Masacre de Pueblo Bello vs Colombia*,<sup>56</sup> en el que se determina la infracción a partir de la concurrencia de un riesgo real e inmediato y las posibilidades razonables de evitar dicho riesgo respecto a un grupo determinado de personas. En este mismo sentido y como se verá más adelante, en el caso particular del derecho humano a un medio ambiente sano, resulta fundamental la resolución del caso *Kaliña y Lokono vs*

---

<sup>56</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.

*Surinam*,<sup>57</sup> en cuanto a los “Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos”, conocidos como “Principios Ruggie”, en el que se señala la posible responsabilidad del Estado por la actuación de una empresa transnacional cuando ésta omite implementar medidas para garantizar el derecho, estando éste ante una situación como la señalada anteriormente.

Todo esto también en concordancia con lo señalado por la Corte respecto a la obligación de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos:

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.<sup>58</sup>

Así, el presente trabajo pretende proponer un mecanismo para reducir los casos de incumplimiento de las resoluciones de la Corte; que en el caso del derecho humano a un medio ambiente sano es de especial importancia para toda la sociedad y en especial para las propias víctimas.

Para Douglass Cassel, “... los mayores obstáculos al cumplimiento se encuentran en dos clases de medidas: las que ordenan la investigación y procesamiento penal de los autores intelectuales de graves violaciones de derechos humanos -quienes con frecuencia son personas poderosas- y las medidas que dependen de la colaboración de la rama legislativa independientemente del ejecutivo

---

<sup>57</sup> Corte IDH. *Caso Pueblos Kalina y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.*

<sup>58</sup> *Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de Julio de 1988, párrafo 166.*

para su cumplimiento.”<sup>59</sup> Para subsanar esto, se requieren instituciones especializadas que puedan aportar elementos, tanto en la integración de las denuncias penales, como en el desarrollo del marco institucional y jurídico.

#### b) Efectos de las sentencias de la Corte

Para el desarrollo de este apartado, partiremos de la premisa de que todo “... incumplimiento o violación de un deber jurídico-internacional, imputable a un Estado en su calidad de sujeto de derecho internacional, genera a cargo del Estado infractor una obligación de reparar el hecho ilícito cometido.”<sup>60</sup>

En ese sentido, el derecho internacional positivo y consuetudinario, así como una amplia jurisprudencia en la materia, coincide en que si un Estado comete un ilícito internacional éste tendrá el deber de repararlo.

La función principal del Sistema Interamericano consiste en la protección de los derechos humanos reconocidos por la Convención. Las sentencias que emite la Corte están encaminadas a determinar la responsabilidad del Estado en caso de que se acredite la existencia de una transgresión a un derecho fundamental y, por su parte, determinar la reparación de esa violación en favor de las víctimas. Ahora bien, con la finalidad de analizar los efectos de las sentencias que emite la Corte, en cuanto a la adjudicación de responsabilidad al Estado y a la reparación de la violación de un derecho o libertad protegida por la Convención, es necesario observar las sentencias de la Corte a la luz de sus consecuencias materiales, es decir, las sanciones que impone al Estado que constituyen, a su vez, las reparaciones por las violaciones que haya cometido.

Como se ha visto, la Corte tiene una amplia discrecionalidad para determinar el alcance de las resoluciones que emite en ejercicio de su competencia contenciosa. El Artículo 63.1 de la Convención, en este sentido dispone lo siguiente:

---

<sup>59</sup> Cassel, Douglas, *op.cit.*, p.132.

<sup>60</sup> GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A.: “Aspectos de la reparación en derecho internacional” en *Derecho Internacional, Temas Selectos*, FLORES ÁVALOS, E. (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008, pág. 235.

## Artículo 63

- Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Esta disposición, según el profesor Michael Reisman provee tres distintas clases o categorías de reparaciones: “i) remedio judicial con el objeto de garantizar al agraviado el ejercicio de su derecho o libertad conculcada; ii) ajustes o modificaciones en las estructuras legales y sociales que permitieron o propiciaron la violación del derecho humano; y, iii) el pago de una compensación justa a la víctima de la violación.”<sup>61</sup>

En ese sentido, coincidimos en que el “... deber de reparar y el deber de prevenir, son igualmente esenciales para asegurar el respeto de los derechos humanos”,<sup>62</sup> es decir, como se puede apreciar, para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en especial para las sentencias que pretenden reparar las violaciones causadas, es importante también que se hagan las reformas necesarias y suficientes para que no se vuelvan a presentar casos semejantes. Como veremos más adelante, en materia ambiental el deber de prevenir es esencial. Además en el caso particular de México, precisamente se está en riesgo de caer en una posible responsabilidad internacional por no tener el marco jurídico, los criterios jurisdiccionales, ni las instituciones suficientes que garanticen cabalmente este derecho.

---

<sup>61</sup> REISMAN, W. MICHAEL (1999).: *Compensation for Human Rights Violations: The Practice of the Past Decade in the Americas, en State Responsibility and the Individual; Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, (editors A. Randelzhofer and C. Tomuschat), Ed. Martinus Nijhoff Publishers, p. 73 (la traducción es propia).

<sup>62</sup> VAN BOVEN, T.: "Reparations; a requirement of justice" en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del Siglo XXI*, CANÇADO TRINDADE, A.A (dir), Memoria del Seminario, San José, Costa Rica, 1999, Tomo I, pág 660

Así, el Artículo 63.1 dispone la forma en que la Corte puede determinar las reparaciones derivadas de una violación a los derechos humanos. La reparación entonces se constituye de: restitución, indemnización, satisfacción, y garantías de no repetición. En ese sentido, "... la reparación es parte de lo que se conoce como derecho de las víctimas, que más que un derecho ha sido un reconocimiento de ellos."<sup>63</sup>

Al respecto, vemos que las resoluciones de la Corte cumplen de esta manera el doble propósito de determinar la responsabilidad del Estado y también de establecer las medidas de reparación a las víctimas por la conculcación de sus derechos.

Por otro lado, el ex Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México), que también fuera Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Emilio Álvarez-Icaza, subraya que "... la jurisprudencia establecida por la CIDH ha sido vastísima en el tema de reparaciones, señalando como el principal criterio de reparación la *restitutio in integrum* –que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo-, cuando ésta sea posible, y señalando la obligación del Estado de reparar los daños patrimoniales y extra-patrimoniales, contemplando dentro de los primeros el daño emergente y el lucro cesante y, dentro de los segundos, el daño moral y otras formas de reparación, como la disculpa pública, la construcción de parques, monumentos, escuelas, etc."<sup>64</sup>

La restitución es "... restablecer la situación que existía antes de la comisión del hecho ilícito."<sup>65</sup> Así la *restitutio in integrum*, también conocida como restitución en especie o restablecimiento de *status quo ante*, es considerada como el modo de reparación por excelencia. "Este tipo de reparación se traduce esencialmente por un restablecimiento efectivo de la situación que debería haber existido en caso de no haberse producido el hecho ilícito."<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> ÁLVAREZ-ICAZA LONGORIA, E.: "La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos" en *Foro Sobre Justicia Penal para Adolescentes*, GARCÍA RAMÍREZ, S. e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, O. (Coord.), IIJ, UNAM, México, 2009, pág. 31.

<sup>64</sup> Álvarez-Icaza Longoria, Emilio, *op.cit.*, págs. 34 y 35.

<sup>65</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, A/CN.4/L.602/Rev.1 del 26 de julio del año 2001.

<sup>66</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *op.cit.*, p. 238.

Además, el ex Relator Especial para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías, Theo Van Boven, en relación al derecho de restitución a las víctimas por violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, considera que como formas de reparación, entre otras, las siguientes: “la restitución de la libertad, de la vida en familia, de la ciudadanía; regreso al lugar de residencia; restitución de empleo o propiedad,”<sup>67</sup> para el caso que nos ocupa, además habría que agregar la restitución al estado anterior en el que se encontraba el ecosistema que se haya afectado.

En este sentido, la indemnización o compensación (esta última sobre todo en materia ambiental) debería proceder de manera subsidiaria a la restitución y debiera “... concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios que sean económicamente evaluables que sean consecuencia de las normas internacionales de derechos humanos.”<sup>68</sup>

También es conocida como reparación en equivalente, que consiste en una restitución sustituta en caso en que la *restitutio in integrum*, no sea posible. Van Boven igual ha señalado como formas de compensación que el Estado debiera de garantizar, en caso de que se acredite una violación a un derecho fundamental, entre otros, lo siguiente: “el pago de una cantidad de dinero como resultado de un daño físico o mental; pérdida de oportunidades; daño al proyecto de vida; daños materiales o pérdida de ganancias.”<sup>69</sup>

En cuanto a la satisfacción, ésta deberá entrar en operación una vez que se constate la imposibilidad de que la restitución y la compensación puedan reparar la violación cometida. Esto puede consistir en el reconocimiento del acto ilícito, en una expresión de arrepentimiento o con una disculpa por el acto violatorio.

Al respecto, el mismo Van Boven menciona como formas de satisfacción las siguientes: “cesación de violaciones continuas; verificación de hechos y publicitar la verdad; declaraciones oficiales o judiciales afirmando o restableciendo la dignidad, la reputación o los derechos legales de la víctima; disculpa pública y reconocimiento

---

<sup>67</sup> Van Boven, Theo, *op.cit.*, p.655.

<sup>68</sup> Resolución A/RES/60/147 de la Asamblea General de la ONU.

<sup>69</sup> Van Boven, Theo, *op.cit.*, p.655.

de hechos; sanciones en contra de los responsables; conmemoraciones y rendición de tributo a las víctimas; incorporación de los hechos en libros de texto.”<sup>70</sup>

De tal forma, la satisfacción puede diferenciarse de la restitución, “... en la medida en que la satisfacción no logra un restablecimiento del *status quo ante*.”<sup>71</sup>

Finalmente, las garantías de no repetición son consideradas como “... medidas dirigidas a evitar la recurrencia o repetición de los hechos que generaron las violaciones de derechos humanos.”<sup>72</sup> De tal forma que el Estado debe llevar a cabo “... las medidas de carácter positivo que sea indispensable adoptar para asegurar que no se repitan hechos lesivos.”<sup>73</sup>

Estas medidas pueden incluir una modificación normativa, restricciones a los tribunales militares para conocer sobre delitos de esa naturaleza, acciones para la protección de defensores de derechos humanos y abogados, y establecer sistemas de educación sobre derechos humanos, entre muchas otras.

Como hemos mencionado, esto último en materia ambiental y en el caso particular de México, es un riesgo inminente, ya que la posible responsabilidad internacional del Estado se puede cristalizar en cualquier momento. Hoy en día carece realmente de un marco institucional y normativo que de forma integral y sólida pueda atender esta problemática, garantizada por la Convención y otros instrumentos internacionales.

Ahora bien, cuando la Corte ha encontrado la acreditación de una violación a un derecho fundamental reconocido por la Convención y la consecuente responsabilidad del Estado, condena a este al pago de gastos y costas, como compensación por el dispendio económico en el que la víctima o sus representantes hubieran incurrido por la tramitación de instancias judiciales o gastos de viaje, tanto a nivel local como internacional.

Es importante mencionar que cuando la Corte ha resuelto sobre una violación a un derecho humano reconocido en la Convención, no determina exclusivamente una forma de reparación a cargo del Estado infractor, sino que puede determinar, en

---

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *op.cit.*, p. 356.

<sup>72</sup> Van Boven, Theo, *op.cit.*, p. 655.

<sup>73</sup> Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 18 de septiembre del año 2003, Serie C No. 100, párr. 73.



alguna otra medida, todas las formas de reparación mencionadas. Es decir, un tipo de reparación no excluye a otro y es muy común que coexistan en una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### c) Cumplimiento de las Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Una vez que la Corte se ha pronunciado sobre la responsabilidad internacional de un Estado que es parte de la Convención Americana y ha determinado la forma en que la violación de los derechos reconocidos se habrá de reparar, el propio tribunal es quien da seguimiento al cumplimiento de las sentencias que emite.

Como hemos visto, el Artículo 69 del Reglamento de la Corte determina que la supervisión de las sentencias se realizará a través de informes que presentan los Estados y las observaciones que al respecto tengan las víctimas o sus representantes. A su vez, la Comisión Interamericana también debe presentar observaciones al informe del Estado, así como a las observaciones que hayan formulado las víctimas o sus representantes.

Para poder apreciar el grado o avance de cumplimiento que el Estado ha dado a sus sentencias, la Corte puede verificar esto con otras fuentes de información, así como requerir los peritajes e informes que considere oportunos.

Una vez hecho lo anterior, la Corte determinará si el Estado ha cumplido con la sentencia en cuestión y, en su caso, debe emitir las resoluciones correspondientes, las cuales por supuesto son de carácter vinculante.

Sin embargo, como se ha señalado la “... inobservancia de las sentencias (de cumplimiento obligatorio) de la Corte Interamericana constituye un hecho sumamente preocupante que merece serio examen y la adopción de medidas apropiadas por los órganos políticos de la Organización.”<sup>74</sup>

En este sentido, la Asamblea General de la OEA se ha pronunciado respecto a que “... la consolidación de un sistema de derechos humanos sólido, eficaz y apto para enfrentar los retos futuros depende, entre otros, del cumplimiento de las

---

<sup>74</sup> *Bicudo, Helio, op.cit. p. 234.*

decisiones de los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos de conformidad con la Convención Americana, así como de la construcción de un entorno político de confianza mutua entre los distintos actores, que facilite un diálogo permanente, continuo y abierto, dirigido a la identificación e implementación de las medidas y acciones necesarias para perfeccionar y fortalecer el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos.”<sup>75</sup>

De tal forma que el Sistema Interamericano debe ser reforzado institucional y legalmente para dar mayor solidez jurídica a sus actuaciones en beneficio de los derechos humanos y, por su parte, se debe trabajar con la finalidad de que los Estados parte de la Convención, den plena observancia a sus obligaciones de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos, así como de dar cumplimiento efectivo a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Parte de la solución debe provenir de los mismos Estados, de sus estructuras y de su marco normativo interno, “... una legislación procesal interna con recursos y mecanismos eficaces que puedan hacer valer las víctimas para garantizar su cumplimiento efectivo, legislación que realmente represente el carácter y la fuerza derivada de la coercibilidad de la sentencia, pues pareciera que la Corte tiene que recurrir más a los buenos oficios y a elementos diplomáticos para garantizar el cumplimiento de la sentencia, más que a la cualidad coercitiva.”<sup>76</sup>

La mejor manera de garantizar el cumplimiento eficaz de las sentencias de la Corte pasa por el compromiso de los Estados por empoderar instituciones que se responsabilicen para cumplimentar los mandatos y resoluciones de la Corte a favor de las víctimas, “...la obligación primordial del Estado es la de realizar todos aquellos esfuerzos a fin de garantizar los derechos a nivel local,”<sup>77</sup> sobre todo aquellos que han sido reconocidos en una sentencia de la Corte.

---

<sup>75</sup> Resolución 1701 AG/RES (XXX-O/00), dictada por la Asamblea General de la OEA en su sesión plenaria del 5 de junio del año 2000.

<sup>76</sup> Armendáriz González, José Luís, *op.cit.* p. 63

<sup>77</sup> KRSTICEVIC, V.: “Líneas de Trabajo para Mejorar la Eficacia del Sistema”, en *El Futuro del Sistema Interamericano* en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, MÉNDEZ, J. y MARTÍNEZ - TORRÓN (Ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998, pág. 428.

#### d) Medidas cautelares y provisionales

La Corte puede dictar las medidas provisionales de oficio o a petición de parte, y podrá solicitarle al Estado o a los otros involucrados información para allegarse de elementos y determinar la oportunidad de la imposición de la misma. Una vez hecho lo anterior podrá verificar su cumplimiento a través del mismo mecanismo de informes que está previsto para el caso de sus resoluciones.

Dada la naturaleza institucional y el carácter obligatorio de las resoluciones de la Corte, así como los principios de derecho internacional a los que se ha hecho referencia, éstas vinculan al Estado a su efectivo cumplimiento. Sin embargo, este tipo de medidas por supuesto no son definitivas, en tanto pueden ser modificadas o atenuadas dependiendo de las circunstancias del caso.

Por su parte, la Comisión cuenta con la facultad de emitir medidas cautelares en casos de gravedad y urgencia, a efecto de que el Estado adopte las acciones necesarias para prevenir daños irreparables. El objeto de estas medidas podrá ser de naturaleza individual o colectiva.

La Comisión, a diferencia de las medidas provisionales de la Corte, antes de dictar sus medidas cautelares debe requerir al Estado involucrado información relevante, salvo que la urgencia del caso justifique la omisión de este requerimiento. En este supuesto, se invierte la obligación, pues mientras la Corte dicta sus medidas y solo si lo considera posible e indispensable, requerirá información a las partes; la Comisión en principio siempre debe requerir información, salvo que encuentre motivos suficientes para no hacerlo.

A su vez, el Estado podrá solicitar a la Comisión, en cualquier momento, que deje sin efectos la medida cautelar dictada, para lo cual, la Comisión solicitará observaciones de los beneficiarios o sus representantes.

Como la Corte ha dicho en la sentencia de fondo del *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, que las “recomendaciones” de la Comisión no son jurisdiccionalmente obligatorias, se podría esperar que las resoluciones de medidas cautelares entonces tampoco lo fueran. Ello si se toma en cuenta que la Comisión “solicita” al Estado que adopte las medidas, mientras que la Corte le ordena que lo haga. Es decir, una interpretación literal de esta función de la Comisión, con las

anteriores interpretaciones que ha hecho la Corte sobre las funciones de la Comisión, nos llevaría a concluir que las medidas cautelares que dicta la Comisión no son vinculantes. Sin embargo, claramente la interpretación lógico jurídica de esto debería ser precisamente al revés, por la relevancia que pueden tener estas medidas para impedir que se violen derechos fundamentales en esta primera etapa del proceso, por lo que sin duda su aplicación es obligatoria.

Cabe hacer mención, que el hecho de que las medidas cautelares no estén previstas en la Convención ni en el Estatuto, sino en el Reglamento, ha generado cierto debate sobre la legalidad de la actuación de la Comisión en esta materia, por ello, sería indispensable que se agregaran como una facultad de la Comisión a nivel estatutario, e incluso convencional.

Por último, aunque resulta evidente, vale la pena mencionar que en cualquier caso de otorgamiento de medidas cautelares o provisionales, no prejuzga sobre el fondo del asunto.

A lo largo de la presente tesis se analizarán las características específicas de las resoluciones de la Corte, en cuanto a su eficacia y ejecutabilidad, sobre todo en el caso del cumplimiento de las reparaciones. Y aunque el objeto de estudio son las sentencias de la Corte, y en particular las que protegen el derecho humano a un medio ambiente sano, los mecanismos de ejecución que se propondrán aplican también para la materialización de las medidas cautelares de la Comisión y por supuesto de las provisionales de la Corte.

El objeto del presente estudio es precisamente determinar los mecanismos necesarios para garantizar las reparaciones, específicamente por lo que respecta al derecho humano a un medio ambiente sano. Como destaca Marcela Benavídes: “Las reparaciones implican la culminación del proceso en el que se ha determinado la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos y, como consecuencia, el deber de enmendar dicho acto ilícito.”<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> BENAVIDES HERNÁNDEZ, M.: *“Reparaciones por Violaciones a Derechos Humanos. Criterios y Jurisprudencia Interamericanos de Derechos Humanos” en Criterios y Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos: Influencia y Repercusión en la Justicia Penal*, GARCÍA RAMÍREZ, S., DE GONZÁLEZ MARISCAL, I., PELÁEZ FERRUSCA, M (Coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, pág. 419.

Las reparaciones por supuesto deben guardar relación con las violaciones. En materia ambiental las obligaciones de hacer pueden ser el realizar una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) o atender un requerimiento de información pública. Entre las obligaciones de no hacer se podría determinar detener una obra que afecte el medio ambiente a través de medidas cautelares o provisionales. Las medidas de reparación pueden consistir en la restauración o en caso de no ser posible, aplicar la compensación de los daños ambientales.

A continuación y antes de entrar al estudio en materia ambiental, es relevante analizar algunos casos de países y sus posturas sobre el cumplimiento general de las sentencias de la Corte, para tener así una visión más amplia del estado actual del objeto de estudio.

#### e) Casos de Cumplimiento de las Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como ha sido analizado, las sentencias de la Corte Interamericana son de carácter obligatorio y, en consecuencia, vinculan a los Estados que hayan sido parte en la controversia a su cumplimiento. Es importante también recordar que una parte fundamental del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es, además de los órganos mismos que lo componen con sus funciones y competencias, el grado de compromiso y cumplimiento que los Estados parte de la Convención han dado a las resoluciones de la Corte.

Así, el Sistema Interamericano tiene una naturaleza subsidiaria de la protección de los derechos humanos. Lo que significa que la obligación principal de los Estados consiste en respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos adoptando las medidas que permitan su efectividad.

En ese sentido, las obligaciones de los Estados se pueden resumir en el deber de respetar y garantizar, por cualquier medio necesario, los derechos humanos de las personas. Ahora, en caso de que el Estado mismo falle en su obligación y transgreda estos derechos de sus gobernados, el Sistema Interamericano se activa como un mecanismo subsidiario cuya misión primaria es proteger los derechos humanos que el Estado no respetó ni garantizó. Así, en caso de que la Corte determine que el Estado es responsable por violaciones a derechos humanos en perjuicio de una

persona, se actualiza la obligación esencial de los Estados ante el Sistema Interamericano que consiste en acatar y dar cumplimiento irrestricto a las resoluciones vinculantes que dicte la Corte.

Sobre el cumplimiento que le han dado los Estados latinoamericanos, parte de la Convención, a estas sentencias de la Corte, existen varias aristas por estudiar. Algunas de estas son: la eficacia en cuanto a la reparación de los daños ocasionados, el alcance de las resoluciones en el derecho interno, el grado de internacionalización de los sistemas jurídicos nacionales con la finalidad de proteger de manera más eficaz los derechos humanos, los mecanismos de recepción de las sentencias para vigilar y garantizar su cumplimiento, y los esquemas jurídicos para asumir la eventual responsabilidad internacional del Estado.

Ahora bien, debido a consideraciones culturales, sociales, jurídicas y políticas, el grado de cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados dentro del Sistema Interamericano varía de nación en nación y el panorama de estudio es tan vasto como países hay en la región. Sin embargo, si bien hay países que se han mostrado reticentes o menos comprometidos con el cumplimiento en conjunto del Sistema Interamericano, hay otros que han realizado verdaderos esfuerzos importantes en el respeto y protección de los derechos humanos y han asumido, de una forma u otra, esquemas jurídicos que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, particularmente sobre el respeto y aplicación a las sentencias de la Corte Interamericana.

Así, a continuación se hará un breve análisis de los esfuerzos constitucionales y jurisprudenciales que han realizado Colombia y Perú para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales por violaciones de derechos humanos.

No se pretende realizar un examen exhaustivo del esquema jurídico de estos países, ya que ello extralimita la intención del presente trabajo, sino solo dar parte de distintas resoluciones judiciales en las que se analiza el papel de la Corte Interamericana en el ámbito del derecho interno de cada país, así como un panorama general del marco jurídico de dos de los países más comprometidos con estos esfuerzos.

Es importante aclarar que hoy en día no existe ningún sistema interno que garantice plenamente el cumplimiento eficaz de sus sentencias. Por eso, en este ejercicio, solo señalaremos algunos casos en los que se ha ponderado el papel del Sistema Interamericano y en especial el de la Corte.

## Colombia

El 1° de julio del año 2006, la Corte resolvió el *caso Masacres de Ituango*, en el que se determinó la responsabilidad del Estado colombiano por las masacres y desplazamientos forzados ocurridos en el año 1997, en los corregimientos de Aro y la Granja, Municipio de Ituango, Antioquia.

Una vez dictada la sentencia e iniciados los procedimientos internos para dar cumplimiento a la misma en el Estado, representado por la Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina Presidencial para la Acción Social y, por parte de las víctimas, el Grupo Interdisciplinario para los Derechos Humanos, éste último presentó una Acción de Tutela, señalando como responsables a las autoridades mencionadas por la falta de cumplimiento a lo resuelto por la Corte Interamericana.

Así, la Corte Constitucional de Colombia, resolvió en la Sentencia T-367/10, de fecha 11 de mayo de 2010, entre otras cosas, lo siguiente:

- En primer término, lo que resulta fundamental para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana, es determinar a las autoridades responsables. En ese sentido la Corte Constitucional de Colombia estableció que el Ministerio de Relaciones Exteriores y, específicamente la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, es la autoridad responsable de la “... coordinación entre las diversas autoridades públicas internas encargadas de ejecutar directamente el contenido de las medidas cautelares y las decisiones judiciales provenientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”

Lo anterior resulta relevante, ya que en este caso la decisión implica determinar a una sola autoridad para que señale a las que resulten responsables y dentro de sus facultades está además precisamente la de centralizar la supervisión de la observancia de las sentencias de la Corte.

- La Corte Constitucional también se refirió a las medidas cautelares que emite la Comisión Interamericana y al respecto estableció que “... se incorporan de manera automática al ordenamiento jurídico interno y que la acción de tutela es un mecanismo adecuado para conminar a las autoridades públicas para que cumplan lo dispuesto en ellas, cuando en un determinado asunto hubieren incumplido con sus deberes constitucionales.”

En ese sentido, da pleno efecto jurídico a las medidas cautelares que emite la Comisión y, por otra parte, se confirma en el sistema de justicia colombiano a la Acción de Tutela como el medio idóneo para acudir al Poder Judicial para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias de la Corte.

- Finalmente, respecto al fondo de la sentencia de la Corte Interamericana, la Corte Constitucional de Colombia dijo que “... las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en desarrollo de su competencia judicial, obligan al Estado colombiano no sólo a un cumplimiento oportuno sino pleno, sin que sea admisible una potestad discrecional para escoger cuales cumple y cuales no...”.

- Asimismo, reconoció que “... las decisiones judiciales de este Tribunal (Interamericano) obligan al Estado colombiano sin que sea oponible la legislación interna para su cumplimiento.”

Al respecto, cabe recordar que la Constitución de Colombia reconoce el principio de interpretación conforme con los tratados internacionales de derechos humanos, el cual es propicio para el respeto y garantía de los mismos y dan preponderancia implícita al Sistema Interamericano en la materia. Así, el Artículo 93 establece que “... los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán



de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

## Perú

El 14 de marzo del año 2001, la Corte Interamericana resolvió condenar al Estado de Perú por su responsabilidad en el caso de la matanza de *Barrios Altos*.<sup>79</sup> Cabe mencionar que, además de la responsabilidad del Estado peruano por violaciones a derechos humanos por los eventos ocurridos en Barrios Altos, resolvió que las Leyes de Amnistía No. 26479 y 26492, eran contrarias a la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Dichas leyes exoneraban a los miembros del ejército, la policía y el gobierno que hubieran violado derechos humanos y dejaba sin efectos sus respectivas investigaciones y sentencias judiciales dictadas en el periodo de 1980 a 1995.

Una vez que fue dictada esta sentencia de la Corte, distintos procedimientos que fueron sustentados bajo el auspicio de las referidas Leyes de Amnistía, fueron anulados. Como consecuencia de esto, Santiago Marín Rivas, miembro del grupo militar “Colina”, promovió un recurso extraordinario ante el Tribunal Constitucional de Perú, alegando que la anulación de la sentencia que lo absolvía de los hechos ligados a la matanza de Barrios Altos, por virtud de las Leyes de Amnistía, implicaba una violación a sus derechos de debido proceso, seguridad jurídica, cosa juzgada y prohibición de revivir procesos definitivos.

Así, el 29 de noviembre del año 2005, en el expediente No. 4587-2004-AA/TC,<sup>80</sup> la Corte Constitucional de Perú dictó la sentencia correspondiente al caso referido. En dicha sentencia se resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

- En primer término establece que los derechos y libertades reconocidas en la Constitución “... deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Peruano. Tal interpretación... contiene implícitamente una adhesión a la interpretación que de los mismos,

---

<sup>79</sup> Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo, Sentencia del 14 de marzo del año 2001, Serie C No. 75

<sup>80</sup> [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe) Exp. No. 4587-2004-AA/TC

hayan realizado los órganos supranacionales... y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos de la Región.”

Es interesante observar que la Corte Constitucional de Perú, al referirse a la interpretación conforme, no solo lo hace respecto al texto expreso de los ordenamientos o convenciones internacional, sino también, sobre la interpretación que de ellos haya realizado, en específico, la Corte Interamericana, dando con ello un alto grado de deferencia al trabajo que hace en este sentido sobre los derechos humanos.

- Además la Corte Constitucional resolvió que el Estado peruano “... debe dar estricto cumplimiento al fallo supranacional, de modo que se haga real y efectiva en todos sus extremos la decisión que ella contiene, anulando todo obstáculo de derecho interno que impida su ejecución y total cumplimiento, en ese sentido la sentencia internacional constituye el fundamento específico de la anulación de toda resolución, aun cuando ésta se encuentre firme, expedida por órganos judiciales nacionales que esté en contradicción a sus disposiciones.”

Así, es por demás relevante la declaración que hace la Corte Constitucional de Perú, en el sentido del compromiso nacional que debe tener el país respecto al cumplimiento de las resoluciones de la Corte Interamericana, incluso a pesar de lo que pueda disponer en contrario el derecho interno.

Además vale la pena también recordar la sentencia del Tribunal Constitucional peruano 2730-2006,<sup>81</sup> en donde enfatiza sobre el efecto vinculante de las sentencias de la Corte y sobre la obligación que tiene todo poder público de obedecer, además de la parte resolutive, a la *ratio decidendi* que se plasma en dichas resoluciones. En esta resolución se reconoce la teoría de la “cooperación” entre tribunales guiada por el Principio *Pro Homine*, sin que esto implique una relación de supra-subordinación entre los mismos.

---

<sup>81</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, EXP. N.º 2730-2006-PA/TC

Sumado a esto, estructuralmente el Artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Perú, establece la responsabilidad y forma en que se dará cumplimiento y ejecución a las sentencias internacionales, incluidas las que emite la Corte Interamericana. Así, el referido artículo establece:

#### Artículo 151.- Sentencias de Tribunales Internacionales

Las sentencias expedidas por los Tribunales Internacionales, constituidos según Tratados de los que es parte el Perú, son transcritas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien las remite a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna y dispone la ejecución de las sentencia supranacional por el Juez Especializado o Mixto competente.

En este sentido, el Estado peruano ha institucionalizado un mecanismo para dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana. En este caso, el tamiz pasa por el Poder Judicial del Estado, lo que resulta sumamente relevante, al haber una autoridad concreta y específica que proveerá sobre el cumplimiento de las resoluciones internacionales a las que esté obligado como nación.

Finalmente, la Constitución Política del Perú, establece en su Cuarta Disposición Final y Transitoria, denominada de la Interpretación de los Derechos Fundamentales que, “... la normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”

Con esto, el Estado peruano da jerarquía al Derecho Internacional de los Derechos Humanos al disponer de una interpretación congruente entre éste y su sistema doméstico, lo que se traduce en un esfuerzo relevante para dar cumplimiento y vigencia a las disposiciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Se evidencia así el interés del Estado en alejarse de la simple retórica y hacer que las sentencias de la Corte sean efectivamente aplicadas. Como se verá a lo largo del presente estudio, en el caso de México se debe reforzar este compromiso, especialmente por lo que respecta al eficaz cumplimiento de las sentencias de la Corte en relación al derecho humano a un medio ambiente sano.

Sobre los ejemplos mencionados, Cançado Trindade señala que sólo estos dos estados han establecido un mecanismo permanente para la ejecución de las sentencias internacionales. Estos presentan dos modelos diferentes, uno judicial y otro ejecutivo. Perú atribuye al máximo órgano judicial (la Corte Suprema de Justicia) la facultad de disponer sobre la ejecución y cumplimiento de las decisiones de órganos de protección internacional a cuya jurisdicción se hubiera sometido; y Colombia opta por su atribución a un Comité de Ministros que en primer lugar debe determinar la autoridad(es) responsable(s). Como veremos más adelante, en el caso de México, el Poder Judicial acepta las sentencias de la Corte como derecho interno, pero éstas se recepcionan por el Ejecutivo, sin que a la fecha exista un mecanismo eficaz para atender lo conducente respecto a resoluciones que velen por el derecho humano a un medio ambiente sano.

#### f) Mecanismos de ejecución de sentencias

Una vez revisado en general el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como sus estructuras y la naturaleza y características de sus resoluciones, es importante analizar lo que sucede al respecto en otras latitudes.

Como vimos, en América Latina existen países que han hecho esfuerzos considerables en la protección de derechos humanos y en el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana. Los esfuerzos realizados por los poderes judiciales a los que se hizo referencia, se han dado en casos emblemáticos que sirvieron para hacer las interpretaciones constitucionales suficientes que empoderaron a la Corte Interamericana y sus resoluciones en el derecho interno. Dando incluso jerarquía constitucional tanto a las normas internacionales en la materia como a las sentencias de dicho Tribunal.

Sin embargo, esto no implica que alguno de éstos u otros países sean modelos en la protección de los derechos humanos. Por el contrario, se trata en todo caso de reflejar la intención que tienen sus dirigentes e instituciones al respecto, pero también evidencia el lento e incipiente proceso que apenas se está construyendo. Si bien es cierto que hay avances constitucionales y jurisprudenciales, éstos todavía distan de ser los únicos elementos de derecho necesarios para dar pleno cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana.

Asimismo, es evidente que en todos los países de la región siguen ocurriendo graves violaciones a los derechos humanos y muchas autoridades incumplen sus deberes primarios de respetarlos y protegerlos.

A su vez, también se tiene amplia evidencia de que las sentencias de la Corte Interamericana no son cumplidas en todos sus extremos. Así, la circunstancia actual del objeto de estudio, lamentablemente revela que habrán de realizarse importantes esfuerzos para que las resoluciones internacionales sean efectivamente cumplidas.

A nivel nacional, en todos los países que han aceptado la jurisdicción de la Corte, se carece de un mecanismo que haga plenamente ejecutables sus sentencias.

Así, a la vista resaltan dos retos importantes. El primero es analizar dentro del propio Sistema Interamericano sus resoluciones para que estas contribuyan de la mejor manera a la tutela judicial efectiva deseada en todos los casos.

El segundo reto y como objeto sustancial del fin último del Sistema, es lograr que, una vez constatada la violación de los derechos humanos, la transgresión pueda ser efectivamente reparada. Como se puede observar en las sentencias de la Corte, su cumplimiento requiere una ardua y compleja tarea, tanto del punto de vista jurídico, como en términos materiales.

Así, al respecto resulta relevante observar brevemente qué es lo que sucede en el otro foro jurisdiccional en la materia más avanzado que opera en la actualidad: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Antes de analizar lo conducente del también conocido Tribunal de Estrasburgo, haremos referencia a lo que establece el Artículo 41 de la Convención Europea de Derechos Humanos:

“... si el Tribunal declara que ha habido una violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa”.

Esta disposición es fundamental en el análisis de las resoluciones que emite el Tribunal Europeo, así como las implicaciones sobre las reparaciones a violaciones

de derechos humanos. En primer término, "... el Convenio admite como lícita la posibilidad de que el derecho interno no permita reparar de forma perfecta las consecuencias de la violación declarada por el Tribunal."<sup>82</sup> En ese sentido, ésta disposición de la Convención Europea permite al Tribunal determinar la reparación de una violación a un derecho humano por medio de la compensación o satisfacción equitativa. Esto sucederá salvo que el Estado condenado admita la posibilidad de realizar una restitución integral o *restitutio in integrum*.

Así, el derecho interno de un Estado se estudia para determinar qué medida de reparación se podrá aplicar ante la violación de los derechos humanos. En ese sentido, como una apreciación preliminar, se puede observar que la ejecución de las sentencias que pronuncia el Tribunal Europeo, se estiman a la luz del posible cumplimiento en cuanto a lo que determine el derecho interno del Estado infractor. Esto tiene como consecuencia facilitar el cumplimiento, ya que se realiza en base a lo que el propio marco normativo del Estado determina y permite.

Por lo que, en caso de que el derecho interno sea difícilmente aplicable para la restitución integral de los derechos de la víctima, el Tribunal se pronunciará para que sean reparadas por una satisfacción equitativa.

En este sentido, el sistema europeo también cuenta con un órgano de supervisión que en este caso es el Comité de Ministros del Consejo de Europa. En primera instancia es relevante que no sea el propio Tribunal quien da seguimiento al cumplimiento y ejecución de sus sentencias. Esto tiene como consecuencia que un órgano distinto y de naturaleza política, analice el cumplimiento que los Estados parte de la Convención den a las resoluciones del Tribunal.

También, de conformidad con el Artículo 46.4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuando el Comité de Ministros considere que un Estado se niegue a acatar la sentencia definitiva, podrá plantear al Tribunal la cuestión sobre si el Estado ha incumplido con sus obligaciones en la materia. En caso de que el Tribunal así lo determine, remitirá el asunto al Comité de Ministros para que entonces examine las medidas que sea necesario adoptar.

---

<sup>82</sup> RUÍZ MIGUEL, C.: "Las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: su ejecución desde la perspectiva del derecho constitucional comparado y español" en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, 1998, págs. 811-812.

En ese sentido, el Comité de Ministros funge como una institución política que sirve como elemento de presión para el cumplimiento y ejecución de las resoluciones del Tribunal de Estrasburgo. Así, el Artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa establece que cada uno de los miembros “... reconocen el principio del estado de derecho y el principio en virtud del cual cualquier personal que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar los derechos humanos y de las libertades fundamentales...”.

A su vez el Artículo 8 del mismo instrumento establece que el Comité “... podrá dejar en suspenso el derecho de representación del Miembro del Consejo de Europa que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3..., el Comité puede decidir que el Miembro de que se trata ha cesado de pertenecer al Consejo a partir de una fecha que determine el propio Comité”.

Es importante destacar que el Comité tiene la facultad de expulsar a uno de sus miembros en caso de que éste trasgreda los principios previstos en el Artículo 3 del Estatuto. No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta que, aunque se trata de una función política, no deja de ser una función que busca velar por la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, la Convención Europea establece en su Artículo 52 que el Secretario General del Consejo de Europa podrá requerir a toda Parte contratante “... las explicaciones pertinentes sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de las disposiciones de esta Convención.”

El Sistema Europeo de protección de los derechos humanos contempla un complejo entramado de disposiciones y facultades para la reparación de este tipo de violaciones, así como para la supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo. Sin embargo, según el propio Consejo de Europa, “... en el año 2011, el número de sentencias del Tribunal de Estrasburgo que el Comité de Ministros del Consejo de Europa considera que han sido ejecutadas en su totalidad, creció en un 80% en comparación con el año 2010.”<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Consultado en Consejo de Europa: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR042\(2012\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR042(2012)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE) (la traducción es propia)

En virtud de lo anterior, resulta necesario aportar en el Continente Americano mayores elementos para desarrollar mejores mecanismos de ejecución de estas resoluciones. Es por ello que se debe trabajar en la sistematización de procedimientos que faciliten el cumplimiento del Estado tanto en sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos, como también en la de cumplir con las sentencias que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así, con el ejemplo anterior vemos que los métodos para tratar de garantizar el mejor cumplimiento de las sentencias pueden ser diversos. Específicamente resulta interesante observar que el propio Tribunal Europeo se esfuerza en la construcción de sus resoluciones para que éstas sean ejecutables según las características del propio derecho interno del Estado condenado.

Cabe señalar que a diferencia del Sistema Europeo en el cual el Consejo de Ministros da seguimiento a las sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana no cuenta con un mecanismo similar, por lo que asume la tarea por cuenta propia,<sup>84</sup> con lo cual, los Estados internamente tienen que asumir mayores compromisos, lo que sustenta nuestra hipótesis de contar con los mecanismos internos adecuados para ello.

Una vez estudiados los rubros anteriores, a continuación abordaremos la problemática que implica la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta discusión es esencial para poder justificar las propuestas que se harán en cuanto a generar verdaderos mecanismos de acceso a la justicia, y en especial a la ambiental, cuando además este derecho ha sido reconocido por una sentencia de carácter internacional.

---

<sup>84</sup> *Caso Baena Ricardo y Otros vs Panamá, Serie, no. 104, Sentencia de 28 de noviembre de 2003.*





## II. LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Se ha discutido mucho en la doctrina y la jurisprudencia sobre la justiciabilidad de los derechos económicos sociales y culturales. Al respecto, en el Sistema Interamericano es bien conocido que los derechos justiciables a priori son los que están consagrados en la Convención Americana de los Derechos Humanos. Sin embargo, existen otros instrumentos internacionales que consagran otros derechos fundamentales. Este es el caso del Protocolo de San Salvador, instrumento interamericano que justamente contempla los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el Derecho Humano a un medio ambiente sano (artículo 11).

Este convenio internacional establece la justiciabilidad de los derechos laborales y educativos en sede Interamericana, pero no así con los otros derechos que consagra, incluido el del medio ambiente. No obstante lo anterior, como se desarrollará y verá a continuación, esto no ha sido obstáculo para que, siguiendo los principios de indivisibilidad y sobre todo de interdependencia de los Derechos Humanos, la Comisión y la Corte se hayan pronunciado en diversas resoluciones sobre aspectos que protegen este derecho.

En ese sentido, se hará referencia a la evolución que han tenido este tipo de derechos y posteriormente se abordará la discusión sobre la justiciabilidad de los mismos.

### 1. GÉNESIS

Aunque la génesis de los derechos económicos, sociales y culturales es diferente de aquella de los derechos civiles y políticos en términos de su nacimiento y evolución, esto no es suficiente para determinar su consecuente categorización y en función de eso la posibilidad de su justiciabilidad.

En este mismo sentido, su incorporación al derecho interno es un reto constante para los Estados por confundir los criterios de su clasificación con los criterios de su jerarquía normativa (atendiendo a las tesis de tendencia divisoria), lo

que ha marcado indebidamente una diferencia que los ha llevado, en muchos casos incluso, a una lamentable inoperancia.

Al respecto, Víctor Abramovich y Christian Courtis señalan que “... la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y es éste quizá el principal déficit del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la formulación de las normas que consagran los derechos, cuanto en las elaboraciones de los órganos nacionales e internacionales encargados de la aplicación de cláusulas constitucionales o de tratados y en los escasos aportes doctrinarios al respecto.”<sup>85</sup>

Es precisamente esta preocupación el objeto principal del presente trabajo. Coincidimos plenamente en la necesidad de perfeccionar, tanto el marco normativo, como el institucional, para tener un verdadero derecho de acceso a la justicia sobre estos derechos y en especial a la justicia ambiental. Como se ha planteado, el proceso de reingeniería administrativa y constitucional que al respecto se propondrá para la materia específica que nos ocupa, puede servir incluso como modelo para hacer plenamente justiciables otros derechos económicos, sociales y culturales.

En el caso del Estado mexicano y como veremos más adelante, las reformas constitucionales de junio de 2011, colocaron a los tratados internacionales de derechos humanos en un rango superior al resto de sus leyes; no obstante, en la práctica existen derechos humanos cuya aplicación y protección resulta desigual y más satisfactoria en unos casos que en otros.

En cuanto a su evolución, es importante recordar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, al consagrar tanto derechos individuales como sociales, trajo aparejados algunos problemas en su implementación, lo que “... llevó a que a final de cuentas se realizaran dos Convenciones que originarían dos instrumentos internacionales distintos: por una parte, el Pacto de Derechos Políticos y Civiles, y por la otra el Pacto de Derechos Sociales y Culturales. Al respecto se argumentó como razón de tal división que los Derechos Civiles y Políticos podrían protegerse en los tribunales, mientras que los Derechos Sociales, Económicos y Culturales no se protegían ni podían protegerse

---

<sup>85</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *op.cit.*, págs. 38-39.

por esa vía.”<sup>86</sup> La realidad por todos conocida obedece a la coyuntura histórica de la Guerra Fría, que se trasladó prácticamente a todas las ideas y formas de pensamiento, al arte, la cultura, y por supuesto a la economía y a la ciencia jurídica.

Sobre el caso particular, el bloque comunista impulsaba con seriedad el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que las potencias capitalistas hacían lo propio respecto a los derechos civiles y políticos, como los verdaderos baluartes de su sistema democrático.

En el espectro internacional, hoy el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se encarga de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales a través de un Comité en la materia, el cual establece comunicaciones periódicas con los Estados parte para verificar y actualizar su cumplimiento. Sin embargo, siguiendo la tesis sostenida en el presente estudio, el análisis de justiciabilidad que se hará en este apartado, pretende más bien empoderar a los mecanismos internos de acceso a la justicia para dar cumplimiento precisamente a las obligaciones internacionales que el sujeto responsable (Estado) debe acatar.

Al respecto, surgen entonces ideas sobre la clasificación de los derechos y sobre “... la viabilidad del reconocimiento de una tercera generación en los derechos humanos... sugerida por el profesor Karel Vasak, en 1977, cuando se preguntó si la evolución reciente de la sociedad humana no exigía que se estableciera una tercera categoría, que podría ser llamada -Derechos Humanos de la Tercera Generación-”<sup>87</sup>

En efecto, la creación de este tipo de generaciones de derechos se le atribuyen al jurista checoslovaco (quien fuera director de la division de derechos humanos y paz de la UNESCO). Sobre esto, ha trascendido que la idea original de aglutinar a los derechos humanos en distintas “generaciones” fue inspirada en el lema de la revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad, sustituyendo ésta última por los derechos conocidos como “sociales.”<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> MONTEMAYOR ROMO DE VIVAR CARLOS (2002): *La Unificación Conceptual de los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, México, pp.28-30.

<sup>87</sup> SEPÚLVEDA CESAR, *Derecho a un Medio Ambiente Sano*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 82.

<sup>88</sup> GONZÁLEZ ÁLVAREZ, R.: “Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación” en *Revista electronica Tendencias*, núm. 21, 2008. Pág. 1.  
<http://www.tendencias21.net/derecho/attachment/113651/>

Posteriormente, autores importantes y de la talla de Norberto Bobbio, también utilizaron esta categorización; sin embargo, su evolución y uso ha sido confuso, lo que además ha sido aprovechado para atribuirles distinta naturaleza, violando así los principios de interrelación e indivisibilidad que tienen todos los derechos humanos.

Surgen así las tesis relacionadas con estas discusiones e ideas sobre los derechos denominados “de intereses difusos” porque “... si bien no es posible identificar concretamente a quienes se afecta, se sabe que hay una gran cantidad de individuos que se ven menoscabados en el goce de estos derechos en caso de ser violados.”<sup>89</sup>

Así, estos derechos también son denominados “de solidaridad” dado que “... ya no sólo se exigía a un Estado su cumplimiento sino que por su complejidad, la comunidad internacional en su conjunto también era responsable de garantizar esta clase de derechos, los cuales consisten en tres principales, a saber: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho al medio ambiente sano.”<sup>90</sup>

Al respecto, Héctor Fix-Zamudio plantea la diferencia entre los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos difusos o de solidaridad al establecer que “... si bien ambas categorías afectan a un gran número de personas, mientras los primeros protegen a grupos de individuos perfectamente identificados reunidos para la defensa de sus derechos como los sindicatos, los intereses difusos amparan a diversos sectores sociales que se encuentran dispersos y por tanto, no están organizados”.<sup>91</sup>

Sobre el particular y atendiendo al caso que nos ocupa en especial, considero que clasificar al derecho humano a un medio ambiente sano como un “derecho de solidaridad” por amparar a un sector disperso sin organización, resulta inexacto. Hoy en día, son cada vez más y mejor organizados los grupos sociales que se encargan de velar por el medio ambiente, así como las comunidades organizadas para defenderse

---

<sup>89</sup> VIDAL LEÓN, CHRISTIAN MANELIC (2003): *El derecho al medio ambiente sano y su evolución internacional. Logros y Retos en El derecho humano a un medio ambiente sano, 6º certamen Ensayo, LIV Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2003, p. 127.*

<sup>90</sup> *Ibis.*

<sup>91</sup> VIDAL LEÓN, CHRISTIAN MANELIC (2003): *Héctor Fix-Zamudio citado en "El derecho al medio ambiente sano y su evolución internacional. Logros y Retos" en El derecho humano a un medio ambiente sano, 6º certamen Ensayo, LIV Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2003, p. 128*

por este tipo de afectaciones. Diversos sectores de la sociedad civil, ONGs, empresas, entre otros, cada día se vinculan más en la toma de decisiones que repercuten al medio ambiente. En este sentido, podemos sostener que el derecho humano a un medio ambiente sano tiene una naturaleza híbrida, ya que su afectación y/o defensa pueden recaer tanto en entes difusos como en organizaciones concretas, lo que claramente lo identifica, en relación a su justiciabilidad, dentro de los derechos económicos, sociales y culturales.

Aunado a ello, existen factores que permiten identificar a los grupos sociales afectados por daños ambientales, ya sea utilizando criterios como el del lugar de residencia o incluso mediante las afectaciones corporales o patrimoniales sufridas (los cuales permiten una determinación y por lo tanto -siguiendo la tesis de Fix-Zamudio- la consideración correspondiente en la categoría de derechos económicos, sociales y culturales). En el caso del derecho humano a un medio ambiente sano, como veremos más adelante en este apartado y posteriormente en la Segunda Parte de este estudio, se deben considerar también a las víctimas ambientales individuales.

## 2. JUSTICIABILIDAD

Ahora bien, una vez desarrollada la evolución y razón de ser sobre la creación e impulso de estos derechos, es imprescindible hacer algunas reflexiones en cuanto a su justiciabilidad.

Así, algunos ejemplos de derechos económicos, sociales y culturales que han encontrado recursos eficaces para su exigibilidad son el derecho a la vivienda y el derecho a la salud. En este sentido, si bien la suscripción de Pactos y acuerdos por los Estados para el reconocimiento de los derechos humanos son el principal medio para garantizar su observación, es necesario reconocer que estos instrumentos en ocasiones no son interiorizados fácilmente.

Por ello, los Estados deben generar instrumentos para su reconocimiento, a través de la legislación adecuada y los medios materiales para su ejecutabilidad. Sin embargo, cuando la materialización de los mismos no se actualiza, deben existir también instrumentos administrativos y judiciales para hacerlos valer. Sirvan de ejemplo justamente los casos del derecho a la vivienda y el derecho a la salud, cuyo

reconocimiento no se limita a su inclusión en los ordenamientos legales como un simple anhelo, sino que su aplicación se ve impulsada mediante organismos específicos para ello, como los institutos de fomento a la vivienda o los destinados a la atención a la salud.

Además, lo importante para efectos de este apartado es que, el eventual incumplimiento y falta de aplicación de estos derechos (cuando se actualiza la hipótesis normativa para poder ser acreedor de los mismos), puede dar lugar a su exigibilidad mediante recursos judiciales que permitan su acceso y pleno disfrute.

Sobre este último aspecto, probablemente los derechos de los consumidores, como derechos económicos, sociales y culturales, sean los que más fuerza y protección hayan adquirido en su evolución progresiva. Sin duda, estos derechos hoy cuentan en muchos países con instituciones sólidas, procedimientos expeditos y el marco jurídico adecuado para hacerlos verdaderamente eficaces y brindar a las víctimas acceso a la justicia cuando sus derechos en este sentido han sufrido algún menoscabo.

En estos mismos términos, resulta importante señalar también que el derecho humano al medio ambiente sano es perfectamente exigible, tan es así que existe toda una estructura normativa y administrativa para esto en prácticamente todas las democracias modernas, sin importar los distintos sistemas de gobierno que adopten. Así, los Estados que sean parte de acuerdos o mecanismos internacionales que protejan este derecho, están obligados a adoptar los medios idóneos para tener recursos que sean verdaderamente efectivos, lo que implica realizar esfuerzos extraordinarios y no solo adoptar medidas legislativas o disposiciones normativas generales al respecto. Las ejecuciones de estos mecanismos de acceso a la justicia deben de ser eficientes y viables tanto en el Poder Judicial como en el Ejecutivo, ya sea nacional o federal.

En este momento cabe hacer una breve reflexión sobre la inclusión precisa en dicha categoría de los derechos ambientales. Al respecto, si bien es cierto que los instrumentos internacionales en la materia se intitulan tradicionalmente como tratados en “derechos económicos, sociales y culturales,” por la génesis expuesta y la evolución de Derecho Humano a un medio ambiente sano, éste no empezó a tener una difusión o desarrollo exponencial sino hasta la década de los años setenta. El

derecho ambiental desde entonces ha tenido una evolución extraordinaria, cada vez más potente y sin duda con una enorme progresividad. La cual, por cierto, puede ser supervisada de forma directa por la Corte, según el criterio sostenido por el juez Humberto Sierra Porto, en su voto razonado en el caso *Gonzáles Lluy vs Ecuador*, respecto a las obligaciones de desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales y su consecuente deber de no regresividad.<sup>92</sup>

Actualmente, cada vez más autores y organizaciones se refieren en específico a los derechos ambientales como parte de los derechos económicos, sociales y culturales. Hacerlo de otra forma obligaría al operador jurídico a “insertar” en una de las categorías anteriores a este derecho humano, que por supuesto es social, pero en muchos casos también tiene una connotación cultural (especialmente con grupos indígenas y su cosmovisión de la tierra y sus recursos naturales).

Hacer referencia textual de los derechos ambientales en los derechos económicos, sociales y culturales contribuye a su concientización y difusión, además de abrir un capítulo específico para su protección y garantía. Es por eso que las referencias utilizadas en el presente texto se harán en dichos términos.

Ahora bien, en el caso particular de México, se cuenta con diversas herramientas para proteger el Derecho Humano a un medio ambiente sano, que, si bien no son suficientes (y parte de la propuesta es precisamente perfeccionarlas para tener un verdadero acceso a la justicia ambiental), se ha hecho un esfuerzo por generar algunos primeros instrumentos al respecto. Sin embargo, al revisar lo establecido en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador sobre los medios de protección que deben tener los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, claramente el Estado mexicano está lejos de cumplir con sus obligaciones en la materia. Sobre todo atendiendo a los criterios con los que la Organización de Estados Americanos (OEA) ha desarrollado indicadores específicos para garantizar su eficacia.

Para efectos de este trabajo, interesan sobre todo los relacionados con la recepción del derecho en el marco jurídico nacional y las capacidades estatales para proteger y garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano, ambos

---

<sup>92</sup> Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.*



indicadores en relación a las estructuras existentes en el Estado mexicano y su correcta funcionalidad.

Así, respecto a su justiciabilidad, la mera existencia y previsión de reconocer los mismos a nivel constitucional y la creación de instituciones tanto administrativas como judiciales para su protección y garantía, deja de lado la distinción entre las falsas categorías de grupos de derechos, con lo que esto se ha empezado a disolver a partir de diversas políticas que reconocen la interrelación indispensable y armónica de todos los derechos fundamentales.

De la misma forma, sobre los argumentos en contra de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en cuanto a las obligaciones que de lo mismos se derivan, Abramovich y Courtis señalan que: "... uno de los puntos que se repiten para sostener la pretendida distinción de los derechos civiles y políticos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales radica en que el primer género de derechos generaría exclusivamente obligaciones negativas o de abstención, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deberían solventarse con recursos del erario público.”<sup>93</sup>

Es importante señalar que los derechos civiles y políticos también implican obligaciones de hacer, tal es el caso por ejemplo de la creación de organismos electorales para velar por los derechos político-electorales de los ciudadanos. Asimismo, sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, existen obligaciones de no hacer (no dañar) en el caso de la protección a la salud y al medio ambiente. En este sentido, y en el caso particular de México, son precisamente empresas o instituciones del Estado las que, incumpliendo sus obligaciones de no hacer (respeto), tienen una mayor incidencia en violaciones reiteradas en materia ambiental, específicamente las que están relacionadas con el sector energético y la construcción de proyectos de infraestructura, con lo que deja de actualizarse la hipótesis en la que el Estado está sujeto solamente a obligaciones de hacer para ser consistente con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuestión que desmitifica una vez más la falta de justiciabilidad de los mismos por estas razones.

---

<sup>93</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *op.cit.*,pág.21.

Así, coincidimos en que “... tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales (y ambientales) construyen un complejo de obligaciones positivas y negativas.”<sup>94</sup>

Podemos señalar que la categorización es solo un referente histórico, pero nada más. Por ende, las clasificaciones de los derechos humanos no debieran significar una jerarquización e impedir con eso su justiciabilidad. Lo anterior, en concordancia con lo resuelto en la I Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, realizada en Teherán en 1968 que proclamó la indivisibilidad de los derechos humanos:

“13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”<sup>95</sup>

En el mismo sentido, el Protocolo de San Salvador en su preámbulo señala:

“Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”

Así, el Protocolo reconoce la estrecha relación entre derechos, como un “todo indisoluble” que al referirnos al derecho humano a un medio ambiente sano

---

<sup>94</sup> *Ibídem*, p.32.

<sup>95</sup> Proclamación de Teherán, Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán, el 13 de mayo de 1968, ONU Doc. A/CONF.32/41

cobra especial importancia al estar particularmente ligado al derecho a la vida y a la salud.

No solamente resulta ideológicamente complejo jerarquizar los derechos humanos, sino también resulta materialmente imposible. Como bien señala Cançado Trindade, "... en definitiva, todos experimentamos la indivisibilidad de los derechos humanos, en la cotidianeidad de nuestras vidas, y ésta es una realidad que no puede ser dejada de lado. Ya no hay lugar a la compartimentación, se impone una visión integrada de todos los derechos humanos."<sup>96</sup> El mismo autor señala por ejemplo que no es posible referirse al derecho a la asistencia jurídica sin tener presente el derecho a la salud,<sup>97</sup> en el mismo sentido, resulta imposible pensar en gozar del derecho a un medio ambiente sano sin contar con los elementos necesarios para su protección, siendo precisamente este el sentido de rediseñar el marco jurídico vigente para empoderar a las instituciones encargadas de procurar justicia ambiental como garantes de tan importante derecho y, por ende, impactar igual en el fortalecimiento del goce del resto de los derechos humanos.

En este sentido, cabe hacer mención a los Principios de Limburgo, desarrollados ya hace treinta años y en los que se reconoce la necesidad de hacer plenamente efectivos y justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, incluso a través de recursos "de tipo legal."<sup>98</sup> Los mismos igual reconocen que al haber una relación intrínseca entre todos los derechos humanos, su protección se debe dar en los mismos términos sin hacer distinciones sobre su supuesta categorización.

Asimismo, los "Principios de Maastricht",<sup>99</sup> establecen obligaciones de prevención, cooperación, la realización de evaluaciones de impacto en cuanto a la implementación eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales, así como obligaciones tendientes a garantizar un ambiente propicio para el desarrollo de los

---

<sup>96</sup>CANÇADO TRINDADE, A.A.: *"La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Plano Internacional, Lecciones y Ensayos"* en *Lecciones y Ensayos*, núm. 69-71, 1997, pág. 80.

<sup>97</sup> Idem

<sup>98</sup> Los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultado en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>

<sup>99</sup> Principios de Maastricht Sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consultado en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es\\_web.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es_web.pdf)

misimos. Respecto al derecho humano a un medio ambiente sano, destacan la obligaciones extraterritoriales de los Estados respecto a las conductas de terceros (filiales de empresas) en otros países. Lo cual sucede frecuentemente por ejemplo con la industria minera.

Aunado a ello, sobre la problemática señalada anteriormente respecto al carácter difuso o no de estos derechos, parece que hacer una categorización tajante sobre la naturaleza de los mismos puede ser erróneo, ya que éstos tienen múltiples aspectos en cuanto a los bienes afectados y la afectación en la esfera jurídica de distintas víctimas. Así, concordando con De Dienheim Barriguete, hay que reflexionar sobre "... otro aspecto fundamental que sin duda apoyaría al cumplimiento de los Derechos Sociales, sobre todo tratándose de aquellos derechos de naturaleza colectiva y de aquellos llamados también -Derechos Difusos-, sería el ampliar el concepto de legitimación, de tal suerte que se permita a un mayor número de individuos el tener un efectivo acceso a la justicia y por ende la posibilidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales a reclamar las afectaciones o vulneraciones en sus derechos e intereses, extendiendo por tanto el catálogo de sujetos habilitados para acudir ante los tribunales más allá de los tradicionales agraviados directos.”<sup>100</sup>

El mismo autor señala que "... para poder calificar a los derechos económicos, sociales y culturales como auténticos derechos, no basta con incluirlos en una constitución, en una ley o en un tratado internacional, sino que debe existir la posibilidad jurídica, formal y material del titular del derecho para acudir ante una instancia judicial para que en caso de incumplimiento se le satisfaga en el goce efectivo de su derecho.”<sup>101</sup> Lo anterior, es de especial relevancia tratándose del derecho humano al medio ambiente sano en el Estado mexicano, dado que las instituciones actuales, requieren una reorganización que posibilite su justiciabilidad, tanto de forma colectiva, como individual, una característica que en especial tiene este derecho fundamental.

Así, como bien establece Cançado Trindade "... entre las dos -categorías de derechos-, individuales y sociales o colectivos, no puede haber sino

---

<sup>100</sup> DE DIENHEIM BARRIGUETE CUAUHTÉMOC.: "*El Problema de la Exigibilidad de los Derechos Sociales*", en IUS Revista Jurídica, Universidad Latina de América.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 1.

complementariedad e interacción y no compartimentación y antinomia”<sup>102</sup> En este sentido, continuando con las diversas clasificaciones y terminología sobre la justiciabilidad de la materia, algunos autores han considerado que en lugar de referirnos a “víctimas”, en estos casos es necesario referirnos a “el detrimento” en el derecho. Sin embargo, esto resulta poco apropiado, ya que precisamente el detrimento o menoscabo de un derecho victimiza a quien lo ha sufrido.

Como veremos más adelante, en materia ambiental es común que las víctimas sean colectivas, e incluso indeterminadas, pero también hay víctimas focalizadas e individuales al sufrir afectaciones de carácter ambiental directamente en sus predios o patrimonio. Por lo que coincidimos en que dicha categorización tajante tampoco ayuda en cuanto a pretender excluir a estos derechos y en especial al derecho al medio ambiente sano de los beneficios que tiene su posible justiciabilidad.

Por otro lado, respecto al rol de los organismos internacionales sobre la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, Abramovich y Courtis incorporan las aportaciones que en este sentido dan las diversas fuentes de derecho con carácter jurisdiccional, y señalan que “... será la actuación de los órganos internacionales de aplicación de los instrumentos sobre derechos económicos, sociales y culturales e incluso de los tribunales locales en la aplicación de estas normas en el derecho interno, los que irán fijando algunos conceptos más precisos y claros en relación a la sustancia de estos derechos, sus posibles limitaciones y las obligaciones estatales que les corresponden.”<sup>103</sup> Por eso es importante que, entre otros aspectos, el Sistema Interamericano amplíe sus criterios de admisibilidad y se abra a la posibilidad de dar lugar a casos que versen sobre violaciones directas a estos derechos.

En este sentido, se debe hacer una profunda reflexión sobre el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 26 de la Convención y la obligación de avanzar en términos progresivos sobre la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y sobre todo ambientales. Esto resulta de especial interés para el presente estudio, ya que precisamente el Protocolo de San Salvador, parece excluir, en principio, la posible justiciabilidad de estos derechos en el Sistema

---

<sup>102</sup>Cançado Trindade, Antônio Augusto, *"La Justiciabilidad..."*, cit., págs.60-61..

<sup>103</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *op.cit.*, pág.70.

Interamericano. Haciendo una excepción para el caso de los derechos laborales y a la educación. Sin embargo, de una interpretación integral del Protocolo, estimamos que sí podría ser posible la admisibilidad de un caso ambiental, sin necesidad de recurrir a un litigio estratégico. Al respecto, de una interpretación integral del marco jurídico interamericano, y en particular del artículo 26 de la Convención junto con el artículo 19 párrafo 8 del Protocolo de San Salvador, se abre la posibilidad de que, atendiendo a la evolución progresiva de los criterios de protección que deben imperar respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, se pueda dar el caso de incursionar en nuevos parámetros más ambiciosos en cuanto a la protección de un derecho elemental para la propia existencia de muchos otros, sobre todo a la luz de los principios de interdependencia e indivisibilidad.

Esta interpretación no podría ser de otra forma, ya que atendiendo a estos principios y sobre todo al de progresividad, ambos instrumentos (la Convención y el Protocolo de San Salvador) se deben de complementar y no por el contrario, mermar los derechos que se pretenden resguardar. De hecho, este ha sido precisamente el argumento para dar cabida a la protección de este y otros derechos: tener una vida digna (como veremos más adelante por ejemplo en el caso de la *Comunidad indígena Yakye Axa vs Paraguay*).

Al respecto, los magistrados de la Corte, Roberto F. Caldas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en su voto conjunto en el caso *Canales Huapaya*,<sup>104</sup> sostienen que el Protocolo de San Salvador no establece ninguna disposición cuya intención fuera limitar el alcance de la Convención. En ese sentido, el Protocolo no deroga ni modifica el alcance del artículo 26 de la Convención (para lo cual se tendría que seguir solo el procedimiento del artículo 76 del propio instrumento). En ese mismo contexto, siguiendo lo establecido en el artículo 29 b) de la Convención, sus disposiciones no pueden ser interpretadas de forma restrictiva respecto a los derechos fundamentales, lo cual es congruente con el artículo 4 del Protocolo de San Salvador en el que se estipula que los derechos reconocidos por un Estado en otros instrumentos no serán restringidos o sufrirán menoscabo alguno.

---

<sup>104</sup> Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296. Voto Conjunto Concurrente de los Jueces Roberto F. Caldas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Así, el carácter progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para su plena eficacia, consagrado en el artículo 26 de la Convención, es acorde con lo dispuesto en párrafo 8 del artículo 19 del Protocolo de San Salvador, el cual habilita a la Comisión para que, en ejercicio de sus funciones, tome en cuenta la naturaleza de estos derechos para efectos de su protección. Cabe recordar que los convenios internacionales sobre derechos humanos son “instrumentos vivos” cuya interpretación en ningún caso debe ser regresiva, por el contrario, se deben procurar criterios que atiendan a la mayor protección posible para garantizar los mismos y estar así también cumpliendo con el mandato del artículo 2 de la Convención.

Con esto, la Comisión ampliaría el espectro de protección de todos estos derechos y en especial la protección al derecho humano a un medio ambiente sano.

Al respecto, el principio de desarrollo progresivo o progresividad como parte inherente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, fortalece el argumento de su justiciabilidad. Bajo este principio los Estados se comprometen a lograr la plena efectividad de los mismos, protegiéndolos con mayor intensidad y avance, sin poder dar marcha atrás a las diversas medidas se van tomando y que son tendientes a fortalecerlos en cuanto a su eficacia, protección y mecanismos de acceso a la justicia.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), igual establece:

#### Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, **para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados**, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la **plena efectividad** de los derechos aquí reconocidos.

Cabe destacar en este sentido la similitud entre las disposiciones del PIDESC con el artículo 26 de la Convención, el cual de hecho sirvió de base para éste último, y que claramente se enlazan al amparo del artículo 29 d) de la Convención, el cual permite acudir a otros sistemas de protección de los derechos humanos y a las resoluciones que sus órganos garantes han emitido (en el caso del PIDESC el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU, que ha tenido pronunciamientos en materia ambiental), con lo que, reiteramos que la protección al derecho humano a un medio ambiente sano se encuentra consagrada en la naturaleza de las disposiciones establecidas en el artículo 26 de la Convención.

Así, el derecho al medio ambiente sano, al ser un derecho humano vital, su evolución ha implicado protegerlo mediante diversos instrumentos, herramientas e instituciones. Es decir, se han establecido mecanismos de consultas previas, de manifestaciones de impacto ambiental, elaboración de estudios técnicos para justificar los cambios de uso de suelo, la elaboración de proyectos de adaptación y mitigación, así como recursos para reparar y compensar, en su caso, posibles daños ambientales, entre otras cosas.

Sin embargo, hay que reconocer que existe una tensión permanente entre la protección de este derecho fundamental con diversos factores económicos que impulsan la necesidad de contar con proyectos de infraestructura para un mayor desarrollo social. Es por eso precisamente que se requieren criterios más amplios de protección en sede Interamericana e instituciones nacionales regidas por un marco jurídico adecuado, que impulsen la justicia ambiental con un carácter restaurativo, que permita al mismo tiempo fomentar el desarrollo sustentable tan necesario también en América Latina.

Por ello, la progresividad representa una oportunidad para que los Estados y el propio Sistema Interamericano perfeccionen los criterios y fortalezcan las garantías que deben dar para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano.

Actualmente, México está precisamente en riesgo de caer en una eventual responsabilidad internacional al no acatar cabalmente sus obligaciones respecto a la protección eficaz y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; pero más grave aún, por el incumplimiento de una posible sentencia de la Corte en la materia.



Como veremos con detalle, esta hipótesis cada vez es más real, ya que ha habido por lo menos una sentencia en la que el Sistema Interamericano pudo considerar implicaciones de carácter ambiental (*Caso Cabrera y Montiel*), y otros asuntos ya admitidos en el Sistema, con relación expresa a derechos vinculados con el derecho humano a un medio ambiente sano ( caso *Acueducto Independencia*).

Esto es un fundamental para efecto de nuestro estudio, ya que no solamente deben existir recursos y procedimientos tendientes a su protección, sino que tienen que ser verdaderamente eficaces, tal como lo establecen los artículos 8 (garantía de audiencia) y 25 (protección judicial) de la Convención. Al hablar de las víctimas y sus derechos, no se puede presumir que las disposiciones correspondientes solo le competen a las que se derivan de derechos civiles y políticos. En este sentido, se debe entender que la correcta interpretación de dichas disposiciones es transversal y deben hacerse valer en todo momento y ante cualquier circunstancia en la que existan procedimientos contenciosos (tanto en sede judicial como administrativa) por haber sido violado un derecho fundamental, más aún cuando en el caso particular de la materia que nos ocupa, las víctimas ambientales pueden ser colectivas e incluso pertenecer a grupos vulnerables.

En particular, en materia ambiental, dada la complicación técnica que dicha rama del derecho conlleva, resulta de suma importancia que el Estado brinde mecanismos internos que le permitan a los gobernados gozar de estos derechos eficientemente y sobre todo tener acceso a la justicia ambiental cuando haya un menoscabo en los mismos. Así para materializar lo establecido en el artículo 8 de la Convención, resulta indispensable que se cuente con una institución garante que pueda apoyar a las víctimas en los procesos judiciales en materia ambiental, no solo en cuanto a la garantía de audiencia, sino también en el acompañamiento y asistencia que se requiere durante el proceso judicial en un área tan técnica.

Especialmente esta circunstancia se agrava cuando se viola este derecho fundamental a grupos vulnerables, lo que sucede frecuentemente por la simbiosis que existe entre grupos indígenas y su cosmovisión sobre la tierra y recursos naturales que forman parte de su capital natural ancestral. Más aún cuando el país está ante la encrucijada de generar grandes inversiones en infraestructura justamente a través de las zonas de influencia tradicionales de dichos grupos.

Es por eso que, la creación de instancias gubernamentales especializadas en garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, con incidencia transversal en todo el gobierno federal (en el caso particular de México), así como en los otros niveles de gobierno (estatal y municipal), resulta indispensable.

Esta es parte de la propuesta del presente trabajo, la materialización eficaz de la justiciabilidad de este derecho humano y, como señalábamos al principio de este capítulo, dicho esfuerzo, implica generar el marco jurídico adecuado, pero también el diseño institucional que haga eficaz este mecanismo y que garantice el acceso a la justicia ambiental. Para el caso que nos ocupa, ésta además cobra relevancia cuando los derechos han sido reconocidos en una sentencia internacional que espera materializarse en acciones concretas. Al respecto, el mandato establecido en el artículo 25 de la Convención sobre la ejecución eficaz de las sentencias, aplica por supuesto para las de orden interno, pero más aún para las que emite el propio Sistema Interamericano, por lo que de no tener un marco jurídico e institucional adecuado para esto se estaría violando también dicho precepto. La tutela judicial efectiva pasa sin duda por la ejecución eficaz de las sentencias, no hacerlo en esta materia implica incluso atentar también contra la protección de carácter progresiva consagrada en el artículo 26 de la Convención. La gravedad de esto en lo particular está también en la demora que se pueda tener en la ejecución de algún fallo, ya que el daño ambiental puede ser de carácter continuo y su cese estar sujeto al cumplimiento eficaz de la resolución judicial correspondiente.

En este mismo sentido, y sobre las otras disposiciones de este artículo, el acceso a los tribunales no logra su plenitud eficaz si las víctimas encuentran materialmente imposible la instrumentación de una acción para hacer valer sus derechos. El acceso a la justicia ambiental pasa por un recurso eficaz que muchas veces por su tecnicidad resulta muy complejo y costoso elaborar si no se tiene el acompañamiento adecuado o el seguimiento en el propio proceso judicial, por lo que se debe de contemplar también esto por parte de las instituciones garantes en la materia, para tener una posibilidad real de exigibilidad y estar además en “igualdad de armas” frente a los presuntos victimarios. Las obligaciones de los Estados entonces son de carácter positivo, ya que es necesario desarrollar la estructura gubernamental suficiente para dicho propósitos.

Para concluir con el presente capítulo, coincidimos con la opinión de Cançado Trindade en cuanto a que “... la visión compartimentada de los derechos humanos, pertenece al pasado, y la reflexión de confrontes ideológicos de otrora, ya se encuentra superada... La nefasta fantasía de las llamadas –generaciones de derechos-, histórica y jurídicamente infundada, en la medida en que alimentó una visión fragmentada o atomizada de los derechos humanos, ya se encuentra debidamente desmitificada.”<sup>105</sup>

Es por eso preciso superar estas clasificaciones y canalizar esfuerzos para garantizar los derechos humanos desde una perspectiva global, indivisible y de cuyo correcto ejercicio en lo individual sea posible. Finalmente, los Estados también están obligados a promover y proteger los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que en esta última materia tiene unas implicaciones de suma importancia, ya que uno de sus principios inherentes es el de prevención. Como veremos más adelante, esto implica hacer esfuerzos *ex ante* para evitar daños o deterioros ambientales que puedan poner en riesgo a los diversos ecosistemas.

En el siguiente Capítulo se analizarán algunas resoluciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que precisamente buscan hacer justiciable el derecho humano a un medio ambiente sano.

---

<sup>105</sup> CANÇADO TRINDADE, A.A. Direitos Humanos e Meio Ambiente Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional, Porto Alegre, Fabris 1993, pags 191-192; CANÇADO TRINDADE, A.A, “Derechos de Solidaridad” Estudios Básicos de Derechos Humanos, vol. 1 IIDHM San José de Costa Rica, 1994 pags. 63-73.

### III. SENTENCIAS DESTACADAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE SANO

A lo largo del presente capítulo, serán analizados diversos casos presentados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en los cuales se podrá observar que, si bien no se han resuelto asuntos que versen exclusivamente sobre violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, sí presentan planteamientos que abordan de forma tangencial las violaciones a este derecho. Los casos analizados, son:

Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4
Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63
Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79
Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125
Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146
Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151
Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172
Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245
Caso Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de Julio de 2009. Serie C No. 198.
Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

## 1. CASO VELÁSQUEZ RODRÍGUEZ VS. HONDURAS<sup>106</sup>

El Caso Velásquez Rodríguez es un ícono para el Sistema Interamericano, ya que generó importantes implicaciones para la jurisprudencia, incluyendo efectos relacionados para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

El caso se refiere a la desaparición de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez, quien era un estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, desapareció el 12 de septiembre de 1981 en un estacionamiento de vehículos en el centro de Tegucigalpa, secuestrado por varios hombres fuertemente armados, vestidos de civil, que utilizaron un vehículo Ford de color blanco y sin placas.

Durante los años de 1981 a 1984, entre 100 y 150 personas desaparecieron siguiendo un patrón similar: secuestro violento de las víctimas, muchas veces a la luz del día y en lugares poblados, por parte de hombres armados, vestidos de civil, en vehículos sin identificación oficial y con cristales polarizados, sin placas o con placas falsas.

Al respecto, la población consideraba como un hecho público y notorio que los secuestros se perpetraban por agentes militares, o por policías o por personal bajo su dirección. Por ello, se presuponía que el secuestro de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez fue llevado a cabo por personas vinculadas con las Fuerzas Armadas o bajo su dirección.

Se interpusieron tres recursos de exhibición personal y dos denuncias penales. No obstante, los tribunales de justicia no efectuaron las investigaciones necesarias para encontrar a Manfredo Velásquez o sancionar a los responsables, por lo que el asunto llegó al Sistema Interamericano.

Después de ser escuchados los alegatos del Estado hondureño<sup>107</sup> en los que principalmente manifiesta que no fue promovida una solución amistosa en el asunto, la falta de una investigación *in loco* y la falta de agotamiento de los recursos

---

<sup>106</sup> *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4 párrafo 172.*

<sup>107</sup> BONILLA CABAÑAS, JIMENA, "Casos Hondureños ante el Sistema Interamericano y el Uso de la Doctrina del Margen de Apreciación".

internos, argumentos que no prosperaron, la sentencia dictada por la Corte declaró que Honduras violó en perjuicio de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez los deberes de respeto y de garantía del derecho a la libertad personal reconocido en el artículo 7 de la Convención; los deberes de respeto y de garantía del derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5 de la Convención y, el deber de garantía del derecho a la vida reconocido en el artículo 4 de la Convención, todos estos en conexión con el artículo 1.1.

Por lo anterior, la sentencia fija una indemnización compensatoria que el Estado de Honduras debe pagar a los familiares de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez.<sup>108</sup> Posteriormente, mediante Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas se declaró que el Gobierno de Honduras debe compensar a los lesionados por razón de la demora en el pago de la indemnización y en la constitución del fideicomiso ordenados.

Esta sentencia, pronunciada el 29 de julio de 1988<sup>109</sup> es de especial importancia para nuestro tema de estudio en virtud de que hace referencia a la responsabilidad del Estado frente a las actuaciones de terceros. Si bien es cierto que el Estado no siempre realiza actos que generen contaminación y, por ende, que afecten a las personas, también lo es que el Estado tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir la violación.

Lo anterior, ha sido referido en la sentencia anteriormente mencionada, al señalar:

“Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no

---

<sup>108</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4 párrafo 194, punto 5.*

<sup>109</sup> Idem.

resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.”<sup>110</sup>

Lo anterior, en el contexto mexicano se traduce a la obligación del Estado para crear los mecanismos jurídicos e institucionales para contar con los elementos necesarios para prevenir los daños ambientales, garantizando mediante un órgano administrativo especializado para ello. Este órgano debe tener el carácter de garante preventivo para proteger este derecho, sobre todo cuando particulares impactan ambientalmente sin haber agotado las instancias correspondientes, ni haber realizado los estudios adecuados al respecto; y esto es aún peor cuando la autoridad responsable de prevenir estos casos no hace nada al respecto. Sobre el principio de prevención, vital en materia ambiental, se seguirá abundando a lo largo del presente estudio, advirtiendo sobre algunos hechos en el contexto mexicano en el que su ausencia ha generado daños ambientales importantes.

---

<sup>110</sup> Idem.

## 2. CASO DE LOS “NIÑOS DE LA CALLE” (VILLAGRÁN MORALES Y OTROS) VS. GUATEMALA <sup>111</sup>

El 15 de junio de 1990, en la zona conocida como “Las Casetas”, una camioneta se acercó a Henry Giovanni Contreras, de 18 años de edad, Federico Clemente Figueroa Túnchez, de 20 años, Julio Roberto Caal Sandoval, de 15 años y Jovito Josué Juárez Cifuentes, de 17 años. Hombres armados miembros de la policía, los obligaron a subir al vehículo, los retuvieron por algunas horas y posteriormente los asesinaron. Asimismo, el 25 de junio de 1990 fue asesinado Anstraum Aman Villagrán Morales, mediante un disparo de arma de fuego, en el sector de “Las Casetas”.

Al momento en el que sucedieron los hechos, era común que agentes de seguridad estatales, actuaran en contra de los “niños de la calle”, práctica que incluía amenazas, detenciones, tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como homicidios, medidas que se intentaron justificar aduciendo los altos índices de delincuencia y vagancia juvenil.

No se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables de los hechos.

El asunto llegó al Sistema Interamericano y la Corte resolvió mediante sentencia de fecha 26 de mayo de 2001 declarar que el Estado violó los artículos 4, 7, 5.1 y 5.2, 8.1, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo relativo al deber de investigar.

Resulta importante resaltar lo señalado en el voto concurrente conjunto de los Jueces Antônio Augusto Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, quienes hicieron alusión a la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Lo cual, significa que todos los derechos participan en el desarrollo de una vida digna, en este sentido, el derecho humano a un medio ambiente saludable, sin duda forma parte intrínseca de esta simbiosis.

---

<sup>111</sup> Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63



“El deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.”<sup>112</sup>

Así, para efectos de este estudio y como lo vimos en el capítulo anterior, con la indivisibilidad de los derechos humanos, se puede lograr la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al medio ambiente sano, tal y como está previsto en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador:

Artículo 11 Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

---

<sup>112</sup> Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.

### 3. CASO DE LA COMUNIDAD MAYAGNA (SUMO) AWAS TINGNI VS. NICARAGUA<sup>113</sup>

La Comunidad indígena Awas Tingni esta conformada unas 600 personas. En marzo de 1992, por el desarrollo de un proyecto de extracción forestal, la Comunidad Awas Tingni celebró un contrato con la empresa MADENSA con la finalidad de determinar el manejo integral del bosque, reconociéndose así ciertos derechos de participación sobre el territorio ocupado por la Comunidad en virtud a su “posesión histórica”. Aunado a esto, dos años después, la Comunidad, MADENSA y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Nicaragua (MARENA) celebraron un convenio mediante el cual el Ministerio se comprometió a facilitar la definición de las tierras comunales de la Comunidad.

Sin embargo, en marzo de 1996 el Estado otorgó una concesión por 30 años para el manejo y aprovechamiento forestal de 62 mil hectáreas aproximadamente a la empresa SOLCARSA, sin que la Comunidad hubiese sido consultada al respecto. La Comunidad solicitó a diversos organismos estatales no avanzar con el otorgamiento de la concesión y a la vez delimitar su territorio. No obstante, ninguna de las peticiones fueron atendidas. Asimismo presentaron dos recursos de amparo, los cuales tampoco prosperaron.

Una vez agotadas las instancias nacionales, la Comunidad acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para someter una demanda contra el Estado de Nicaragua, misma que fue remitida por la Comisión a la Corte en el año 1998.

El 31 de agosto de 2001 la Corte declaró que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Declaró también que el Estado violó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Decide que el Estado debe adoptar en su derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las medidas legislativas,

---

<sup>113</sup> *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.*

administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas. Además, establece que el Estado deberá delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni y abstenerse de realizar, hasta tanto no se efectúe esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la comunidad. Declaró que la sentencia constituía, *per se*, una forma de reparación y, finalmente, que el Estado debería invertir, por concepto de reparación del daño inmaterial, en el plazo de 12 meses, la suma total de US\$ 50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) en obras o servicios de interés colectivo en beneficio de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni.

El 3 de abril de 2009, se dio por concluida la supervisión del caso, en razón de que el Estado dio cumplimiento íntegro a lo ordenado en la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 31 de agosto de 2001.

Del análisis del presente caso, y las consideraciones realizadas por la Corte al dictar sentencia, se desprenden importantes criterios, no solo para los derechos de los pueblos indígenas, sino también para el derecho ambiental:

- a) El derecho a la propiedad colectiva y la obligación del Estado de titular sus territorios:

“148. Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención - que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos - , esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que

comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal...”<sup>114</sup>

- b) El reconocimiento a los pueblos indígenas como un colectivo con derechos en su unidad y no sólo como derechos individuales de sus habitantes:

“149. Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”<sup>115</sup>

- c) La importancia del consentimiento y participación en decisiones sobre proyectos económicos y no haber garantizado un recurso efectivo para responder a las reclamaciones de la Comunidad sobre sus derechos de propiedad:

“2. En su demanda, la Comisión invocó los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 32 y siguientes del Reglamento. La Comisión presentó este caso con el fin de que la Corte decidiera si el Estado violó los artículos 1 (Obligación de Respetar los Derechos), 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno), 21 (Derecho a la Propiedad Privada) y 25

---

<sup>114</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, Párrafo 148.

<sup>115</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, Párrafo 149.

(Protección Judicial) de la Convención, en razón de que Nicaragua no ha demarcado las tierras comunales de la Comunidad Awas Tingni, ni ha tomado medidas efectivas que aseguren los derechos de propiedad de la Comunidad en sus tierras ancestrales y recursos naturales, así como por haber otorgado una concesión en las tierras de la Comunidad sin su consentimiento y no haber garantizado un recurso efectivo para responder a las reclamaciones de la Comunidad sobre sus derechos de propiedad.”<sup>116</sup>

Como se puede observar, esta resolución tiene gran relevancia respecto a la cosmovisión que tienen los pueblos indígenas con las tierras que habitan ancestralmente y sus recursos naturales, pero además establecen los lineamientos sobre los derechos que les deben de ser respetados para la disposición estatal de los mismos, como es el caso de las consultas para que puedan dar su consentimiento, acción estrechamente ligada con la materialización del derecho humano a un medio ambiente sano.

Resulta relevante para efectos del presente trabajo, que además la Comisión en su demanda señalara la falta de un recurso efectivo, lo cual es esencial para poder tener acceso a la justicia ambiental. El Estado debe de proveer el marco jurídico e institucional, para que se activen los mecanismos esenciales para esto, de lo contrario estaría incurriendo en una clara responsabilidad internacional.

---

<sup>116</sup> Ibídem. Párrafo 2.

#### 4. CASO COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA VS. PARAGUAY <sup>117</sup>

El asunto se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Yakye Axa, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros. La Comunidad indígena Yakye Axa, se encontraba conformada por más de 300 personas. A finales del siglo XIX grandes extensiones de tierra del Chaco paraguayo fueron vendidas. En esa misma época y como consecuencia de la adquisición de estas tierras por parte de empresarios británicos, comenzaron a instalarse varias misiones de la iglesia anglicana en la zona; asimismo, se levantaron algunas estancias ganaderas. Los indígenas que habitaban estas tierras fueron empleados en dichas estancias. A principios del año 1986 los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa se trasladaron a otra extensión de tierra debido a las graves condiciones de vida que tenían. No obstante, ello no trajo consigo una mejoría y en 1993 los miembros de la Comunidad decidieron iniciar los trámites para reivindicar las tierras que consideran como su hábitat tradicional. Se interpusieron una serie de recursos, lo cuales no generaron resultados positivos. Así, en el año 1996 parte de la Comunidad Yakye Axa está asentada al costado de una carretera. En este lugar se encuentran un número que oscila entre 28 a 57 familias. El grupo restante de miembros de la Comunidad Yakye Axa permanecen en algunas aldeas de la zona.

La Comunidad Indígena Yakye Axa ante estas circunstancias se encontraba en claro estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, amenazando su supervivencia.

En el presente caso,<sup>118</sup> la Corte debía establecer si el Estado adoptó las medidas positivas apropiadas para la protección especial que requieren los miembros de las comunidades indígenas, a la luz de diversos artículos, entre ellos y de forma particularmente interesante para la materia del presente estudio, el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y del artículo 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, antes citado.

#### Convención Americana sobre Derechos Humanos

---

<sup>117</sup> *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125*

<sup>118</sup> *Ibidem.*, Serie C No. 25. pág. 163.

### CAPITULO III

#### DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

##### Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

La resolución dispone que el Estado deberá identificar el territorio tradicional de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, por lo cual debería crear un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras. Aunado a ello, el Estado debería implementar un programa y un fondo de desarrollo comunitario y sobre todo adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas.

En el caso particular de México, esto es de suma importancia, ya que como veremos más adelante, el país tiene una población indígena muy extensa y no ha desarrollado propiamente la infraestructura institucional para que estos grupos puedan tener acceso a la justicia ambiental.

Al respecto, cabe hacer referencia también al Voto Parcialmente Disidente del Juez A. Abreu Burelli, sobre el contenido en la Convención sobre Derechos del Niño en relación con el medio ambiente:

14. El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que:

“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del

Estado.” La Convención sobre Derechos del Niño, cuyas disposiciones han pasado a ser parte del derecho interno de los Estados, dispone, entre otras medidas, las relativas a asegurar la prestación de asistencia médica y atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; combatir las enfermedades malnutrición en el marco de la atención primaria de salud mediante la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de la contaminación del medio ambiente.”

La importancia de este caso además radica en que es el primero en desarrollar el Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos en relación con el Artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, haciendo justiciable el derecho humano a un medio ambiente sano en sede Interamericana.

## 5. COMUNIDAD INDÍGENA SAWHOYAMAXA VS. PARAGUAY <sup>119</sup>

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Sawhoyamaxe, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros. Los hechos se enmarcan en el Chaco paraguayo, donde tradicionalmente habitan los miembros de esta comunidad. Las tierras de la zona fueron individualizadas como fincas y figuraban a nombre de dos compañías privadas. En 1991 la Comunidad inició el proceso de reivindicación de sus tierras y en 1996, sin haber logrado un resultado positivo, ratificaron dicha solicitud; sin embargo, no se realizaron mayores diligencias.

En 1997, los líderes de la Comunidad Sawhoyamaxe presentaron al Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional un proyecto de ley con el fin de declarar de interés social y expropiar a favor del Instituto Paraguayo del Indígena, para su posterior entrega a los miembros de la misma. No obstante, se rechazó el proyecto de ley. La Comunidad presentó entonces una serie de recursos

---

<sup>119</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxe Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.



judiciales con el objetivo de reivindicar sus tierras, sin que se tuviera mayor éxito. Es importante mencionar que sus miembros vivían en situación de pobreza extrema, caracterizada por los bajos niveles de salud y atención médica, explotación laboral y restricciones para poseer cultivos y ganado propio, y de practicar libremente actividades tradicionales de subsistencia.

Una vez agotados los recursos internos, el asunto llegó finalmente al Sistema Interamericano. La sentencia de la Corte en este caso señala que la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma particular de vida, de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su relación con sus tierras tradicionales y sus recursos naturales, no solo por ser su principal medio de subsistencia, sino porque además constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural.

La resolución declaró que el Estado violó los derechos a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial consagrados en los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el derecho a la Propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Derecho a la Vida consagrado en el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Derecho a la Personalidad Jurídica consagrado en el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1. de la misma.

Dispuso que el Estado debería adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para, en el plazo máximo de tres años, entregar física y formalmente a los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya sus tierras tradicionales, implementar un fondo de desarrollo comunitario, efectuar el pago por concepto de daño inmaterial y costas, así como adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que fueren necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas que haga cierto sus derechos sobre sus tierras tradicionales.

Una vez más, en esta sentencia la Corte reconoce la relación intrínseca entre las comunidades indígenas y la relación que tienen con la tierra y sus recursos naturales, lo que implica también la conservación y cuidado de los mismos. De la

misma forma instruye adoptar medidas en su derecho interno, lo cual para efectos de nuestro estudio, es muy relevante, ya que de llegarse a presentar un caso similar en México, la resolución del mismo seguramente tendría hoy, las mismas consecuencias.

## 6. CASO CLAUDE REYES Y OTROS VS. CHILE <sup>120</sup>

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la negativa de brindar información relacionada a un proyecto de industrialización forestal al señor Marcel Claude Reyes, así como a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar tal decisión. Los hechos ocurrieron entre mayo y agosto de 1998, cuando el señor Claude Reyes, Director Ejecutivo de la Fundación Terram, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) información relacionada con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y podía ser perjudicial para el medio ambiente e impedir el desarrollo sostenible de Chile. El proyecto generó gran discusión pública por el impacto ambiental que podía tener.

Esta solicitud fue denegada. En julio de 1998 los señores Marcel Claude Reyes, en representación de la Fundación Terram, Sebastián Cox en representación de la ONG Forja, y Arturo Longton en calidad de diputado de la República de Chile, presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Dicho recurso se presentó debido a la negativa del CIE de brindar información acerca del proyecto forestal; sin embargo, fue declarado inadmisibile.

La negativa se dio sin que el Estado argumentara una justificación válida de acuerdo con la legislación chilena, y no les otorgó un recurso judicial efectivo para impugnar una violación del derecho al acceso a la información, además de no asegurarles el derecho de acceso a la protección judicial.

Así, el caso llegó al Sistema Interamericano, y la resolución de la Corte de fecha 19 de septiembre de 2006, resolvió que el Estado violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención

---

<sup>120</sup> *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.*

Americana sobre Derechos Humanos; también el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención, con respecto a la decisión de la autoridad administrativa de no entregar información, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades; y de igual forma el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención.

Por consiguiente, la Corte estableció que el Estado debería, a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, o adoptar una decisión fundamentada al respecto; así como publicar, en el plazo de seis meses, en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, el capítulo relativo a los Hechos Probados de esta Sentencia; también que debería adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención; asimismo, realizar en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado y pagar a los señores Marcel Claude Reyes, Arturo Longton Guerrero y Sebastián Cox Urrejola, en el plazo de un año, los gastos y costas correspondientes.

El 24 de noviembre de 2004, se dio por concluido el caso Claude Reyes y otros, en razón de que el Estado de Chile dio cumplimiento íntegro a lo ordenado en la Sentencia emitida por la Corte.

Sobre la sentencia cabe resaltar la referencia al “Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”, y la importancia que para la defensa del medio ambiente tiene el acceso a la información sobre asuntos de interés público:

81. En igual sentido se debe destacar lo establecido en materia de acceso a la información en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asimismo, en el ámbito del Consejo de Europa, ya desde 1970 la Asamblea Parlamentaria realizó recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa en materia de “derecho a la libertad de información”, así como también emitió una

Declaración, en la cual estableció que respecto del derecho a la libertad de expresión debe existir “el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables [...]”. Asimismo, se han adoptado recomendaciones y directivas, y en 1982 el Comité de Ministros adoptó una “Declaración sobre libertad de expresión e información”, en la cual expresó el objetivo de buscar una política de apertura de información en el sector público. En 1998 se adoptó la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca. Además, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una recomendación sobre el derecho de acceso a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas, en cuyo principio IV establece las posibles excepciones, señalando que “[dichas] restricciones deberán exponerse de manera precisa por ley, ser necesarias en una sociedad democrática y ser proporcionales al objetivo de protección”.

En materia ambiental, el acceso oportuno a la información es indispensable, ya que los proyectos de infraestructura pueden afectar gravemente al medio ambiente si no se realizan los estudios de impacto ambiental, así como las medidas de mitigación y compensación al respecto.

Es así indispensable que el Estado, además de contar con un aparato gubernamental especializado en acceso a la información, cuente con las instituciones dentro del Ejecutivo para hacer esto posible y eficaz, teniendo una intervención directa para proteger el derecho a la información en materia ambiental, reconocido

internacionalmente en instrumentos como esta sentencia y la Convención de Aarhus, citada en la misma.<sup>121</sup>

## 7. CASO SARAKA VS. SURINAM<sup>122</sup>

El pueblo Saramaka es una comunidad tribal que vive en la región superior del Río Surinam que en su momento alegó que el Estado de Surinam no había adoptado medidas efectivas para reconocer su derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente, aduciendo además afectaciones continuas asociadas con la construcción de una represa hidroeléctrica en la década de los sesenta que inundó algunos de sus territorios tradicionales.

Al no encontrar justicia a través de procedimientos internos, y una vez agotados éstos, el asunto llegó al Sistema Interamericano. Al respecto, en los puntos resolutivos de la sentencia, la Corte señaló que el Estado violó, en perjuicio de los miembros del pueblo Saramaka, el derecho de propiedad, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a la protección judicial.

Las medidas de reparación dictadas por la Corte en el presente caso, resultan de especial importancia, dado que no solamente disponen que el Estado de Surinam deberá delimitar, demarcar y otorgar el título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka, sino que el Estado deberá abstenerse de realizar actos que podrían dar lugar a que sus agentes o terceros, actuando con consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo Saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo y otorgue la indemnización correspondiente por lo que determinó que:

7. El Estado debe eliminar o modificar las disposiciones legales que impiden la protección del derecho a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka y adoptar, en su legislación interna y a través de consultas previas, efectivas y

---

<sup>121</sup> *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, United Nation Economic Commission for Europe (UNECE), Aarhus, Denmark, 25 de junio de 1998.*

<sup>122</sup> *Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.*

plenamente informadas con el pueblo Saramaka, medidas legislativas o de otra índole necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y hacer efectivo el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado, el cual incluye las tierras y los recursos naturales necesarios para su subsistencia social, cultural y económica, así como administrar, distribuir y controlar efectivamente dicho territorio...

8. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres, o en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo Saramaka...

9.El Estado debe asegurar que se realicen estudios de impacto ambiental y social mediante entidades técnicamente capacitadas e independientes y, previo al otorgamiento de concesiones relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka...

10. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para proporcionar a los integrantes del pueblo Saramaka los recursos efectivos y adecuados contra actos que violan su derecho al uso y goce de la propiedad...

Este caso es muy importante ya que por primera vez se conjugan diversos derechos relacionados con el medio ambiente: propiedad; consulta; acceso a la información; protección de recursos naturales y sobre todo reconocimiento a la personalidad jurídica y de protección judicial; los cuales también deben invocarse en

casos ambientales cuando en el Estado no existan las condiciones que los garanticen. Además de instruir que se den garantías para la elaboración de estudios de impacto ambiental.

Dado que las resoluciones de la Corte son un referente para todos los Estados, es importante que estos hagan un esfuerzo a fin de tener instituciones plenamente capacitadas para hacer frente a posibles resoluciones que se emitan en este sentido y que tenga la obligación de cumplir. Al respecto, Carlos Ayala ha señalado que "... además de los primeros efectos directos e inmediatos, las sentencias de la Corte Interamericana también surten efectos indirectos para todos los Estados partes en la Convención Americana y evidentemente para las otras víctimas que no hayan sido parte en el proceso. En efecto, las sentencias de la Corte Interamericana establecen interpretaciones auténticas de la Convención Americana (y de otros tratados de derechos humanos), las cuales pasan a formar parte integrante de la Convención misma, ya que en lo sucesivo ésta debe ser leída conforme a la interpretación establecida en dichas decisiones."<sup>123</sup> Es decir, "... la cosa juzgada de las sentencias interamericanas tiene un efecto general o erga omnes frente a todos los Estados parte de la Convención Americana, a la Comisión Interamericana y a las víctimas."<sup>124</sup>

Así, sobresale el deber que tiene el Estado por crear el marco jurídico e institucional para dar seguimiento a estas disposiciones, interviniendo en la realización de consultas a comunidades indígenas y tribales, realizando estudios de impacto ambiental y mediante la adopción de medidas administrativas contra actos que violen el derecho al uso y goce de la propiedad, sobre todo a la de sus recursos naturales.

---

<sup>123</sup> AYALA CORAO, C.M.: "La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en *Estudios Constitucionales*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm 1, 2007, pág. 134.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p.136.

## 8. CASO PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR<sup>125</sup>

El territorio del Pueblo Sarayaku se encuentra ubicado en la región amazónica del Ecuador, en el área del bosque tropical de la provincia de Pastaza, en diferentes puntos y en las riberas del Río Bobonaza. Es uno de los asentamientos Kichwas de la Amazonía de mayor concentración poblacional y extensión territorial.

El 12 de mayo de 1992 el Estado adjudicó, a través del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), en la provincia de Pastaza y en forma indivisa, un área singularizada en el título que se denominó Bloque 9, a favor de las comunidades del Río Bobonaza, entre las cuales corresponden a Sarayaku aproximada y tradicionalmente 135.000 Ha.

Mediante una ronda de licitación internacional para la exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio nacional ecuatoriano, se incluyó el llamado “Bloque 23” de la región Amazónica de la provincia de Pastaza, el 26 de julio de 1996 fue suscrito un contrato de participación para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en el “Bloque 23” entre la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y el consorcio conformado por la Compañía General de Combustibles S.A. y la Petrolera Argentina San Jorge S.A.

El espacio territorial otorgado en el contrato para ese efecto comprendía una superficie de 200.000 Ha., en la que habitan varias asociaciones, comunidades y pueblos indígenas, entre ellas el de Sarayaku, cuyo territorio ancestral y legal abarcaba un 65% de los territorios comprendidos en el Bloque 23.

Entre los meses de octubre de 2002 y febrero de 2003, los trabajos de la empresa petrolera avanzaron un 29% al interior del territorio de Sarayaku. En ese período, la empresa cargó 467 pozos con aproximadamente 1433 kilogramos de explosivo “pentolita”, tanto a nivel superficial como a mayor profundidad, y los dejó sembrados en los territorios que conformaban el Bloque 23.

Después de agotar los recursos internos para exigir la justicia correspondiente y una vez llevado el procedimiento ante la Comisión, finalmente el

---

<sup>125</sup> *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245*



26 de abril de 2010 ésta presentó ante la Corte una demanda en contra de la República del Ecuador.

La Comisión solicitó declarar la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos a la propiedad privada, vida, garantías judiciales y la protección judicial, circulación y residencia, integridad personal y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Mediante sentencia de 27 de junio de 2012, la Corte resolvió que el Estado debería neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con base en un proceso de consulta con el Pueblo; consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio; adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades; implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos obligatorios que contemplen módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales, así como a otros cuyas funciones involucren relacionamiento con pueblos indígenas; y, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y pagar las cantidades fijadas.

Este es otro caso en el que de forma integral, se constata la violación del derecho humano a un medio ambiente sano a través de otros derechos, tendientes a proteger los recursos naturales de las comunidades.

En el caso particular, destaca que el origen del problema sea el otorgamiento de concesiones y la posterior exploración en materia de hidrocarburos. Como se verá en el desarrollo del presente trabajo, México reformó recientemente su marco jurídico para ampliar las inversiones en este sector, por lo que el asunto resulta

particularmente relevante en la experiencia que el país pueda tener al respecto, siendo además como se ha mencionado, uno de los Estados que tienen una gran concentración de pueblos indígenas en la región.

## 9. CASO ACEVEDO BUENDÍA Y OTROS (“CESANTES Y JUBILADOS DE LA CONTRALORÍA”) VS. PERÚ<sup>126</sup>

En el año de 1992 en Perú se promulgó un decreto por el cual los Ministerios e Instituciones Públicas Descentralizadas efectuarían semestralmente programas de evaluación de personal, pudiendo cesar por causal de excedencia a quienes no calificaran en la evaluación.

La Municipalidad Metropolitana de Lima y el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima celebraron un pacto colectivo, por el cual la Municipalidad se comprometía a respetar la estabilidad laboral y la carrera administrativa del trabajador permanente. □ En 1996 se dispuso el Programa de Evaluación del Personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima y se despidió a un grupo de trabajadores, quienes posteriormente interpusieron acciones judiciales a fin de que se dejaran sin efecto las resoluciones de despido.

La demanda se fundamenta en el incumplimiento de las sentencias judiciales del Tribunal Constitucional del Perú de 21 de octubre de 1997 y 26 de enero de 2001 en las cuales ordenaban “... que la Contraloría General de la República cumpla con abonar a los integrantes de la Asociación actora las remuneraciones, gratificaciones y bonificaciones que perciben los servidores en actividad de la citada Contraloría que desempeñen cargos idénticos, similares o equivalentes a los que tuvieron los cesantes o jubilados...” en beneficio de 273 integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados.

En virtud de lo anterior, la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República de Perú, representada por el Centro de Asesoría Laboral (CEDAL) solicitaron a la Corte IDH declarar que el Estado es responsable por el incumplimiento del artículo 26 (Desarrollo Progresivo de los Derechos Económicos,

---

<sup>126</sup> Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198*

Sociales y Culturales) de la Convención, en relación con el artículo 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la misma dada la falta de pago de las pensiones devengadas de 1993-2002, lo que configura una violación a su derecho a la seguridad social.

Por su parte, el Estado alegó que el derecho a la seguridad social queda fuera del alcance de la competencia de la Corte en razón de la materia, ya que éste no está contemplado en la Convención Americana ni es uno de los dos derechos (derechos sindicales y derecho a la educación) que excepcionalmente serían justiciables ante el Sistema Interamericano, de conformidad con lo señalado en el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador.

Así, como se puede apreciar, para efectos de nuestro estudio, resulta sumamente trascendente lo que la Corte al respecto consideró al establecer que se debe “... recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello...”.<sup>127</sup>

Finalmente, la Corte resuelve en favor de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en relación con el Principio de Progresividad de los mismos, por lo que condena al Estado por la violación del derecho a la seguridad social y su relación intrínseca con el derecho a la protección judicial y el derecho a la propiedad privada de los 273 integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República del Perú.

#### 10. CASO PUEBLOS KALIÑA Y LOKONO VS. SURINAM<sup>128</sup>

Los Pueblos Kaliña (constituido por las aldeas Christiaankondre, Langamankondre, Pierrekondre, Bigiston, Erowarte y Tapuku) y Lokono (constituido por las aldeas Marijkedorp o Wan Shi Sha y Alfonsdorp) se han ubicado ancestralmente en el extremo noreste de Surinam, en la zona del río Bajo Marowijne, por lo que son conocidos como los “Pueblos del Bajo Marowijne”. En el territorio reclamado como

---

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.*

ancestral por los Pueblos Kaliña y Lokovo habitan también comunidades denominadas maroons.

Estos pueblos tienen una relación especial de forma material y espiritual con sus territorios y recursos naturales. Como parte de su cosmovisión, no cazan o talan especímenes jóvenes y utilizan solamente lo necesario para vivir. Asimismo, tienen sus propias autoridades.

Los pueblos indígenas de acuerdo con el ordenamiento jurídico de Surinam no pueden ser constituidos como personas jurídicas y, por ende, carecen de capacidad para ostentar títulos de propiedad colectivos.

Los Pueblos Kaliña y Lokono realizaron diversas acciones para el reconocimiento de sus derechos incluso antes de la independencia del Estado de Surinam en 1975, incluso ante los tribunales internos, además de hacer peticiones formales al Presidente de Surinam de 2003 a 2005.

Dentro del territorio en disputa fueron creadas tres reservas naturales: Wia Wia, Reserva Galibi y la Reserva Wane Kreek. Las reservas naturales abarcan 59.800 hectáreas aproximadamente de 133.945 que reclaman los Pueblos Kaliña y Lokono. Las reservas tuvieron como fundamento la Ley de Protección de la Naturaleza (1954) que determina que, dentro de una reserva natural, se prohíben las actividades de caza y pesca. Cabe señalar también que esta ley no reconoce derechos a los pueblos indígenas relacionados con sus costumbres y tradiciones.

Por otro lado, en 1958 (antes de la independencia de Surinam de Países Bajos) el Estado otorgó una concesión para realizar actividades de extracción de bauxita por 75 años en la región este de Surinam, que incluía el territorio Wane Kreek a la compañía “Suralco” subsidiaria de “Aluminium Company of America” (ALCOA).

Las actividades de extracción minera tuvieron un importante impacto ambiental en la zona, incluyendo afectaciones a la caza y pesca tradicionales en la zona y una transformación radical del paisaje.

Aunado a ello, en el año 1975, el Estado inició un proyecto de parcelación denominado “Tuinstad Albina” (“Garden City Albina”) paralelo al río Marowijne. El principal uso de los territorios titulados a terceros fue para la construcción de

casas vacacionales, restringiendo el acceso al río Marowijne y afectando con ello a las comunidades indígenas.

Lo anterior, aunado a otros proyectos de construcción en la zona, fomentaron la inseguridad jurídica para los miembros de las comunidades indígenas de la zona.

Ante todo esto, el Sistema Interamericano tuvo conocimiento del asunto y, tanto la Comisión IDH como la Corte, señalaron que Surinam violó el derecho de los pueblos de Kaliña y Lokono al reconocimiento de su personalidad jurídica, con lo que también se les niega la capacidad de mantener, ejercer y buscar la protección de su propiedad colectiva y otros derechos. Asimismo, señaló que el otorgamiento de títulos a terceros no indígenas provocó que los derechos de los Pueblos se vieran desprotegidos. La Comisión señaló la necesidad de iniciar un proceso de consulta con las comunidades.

Respecto a las reclamaciones dictadas de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención Americana, se ha solicitado que se reconozca a los pueblos Kaliña y Lokono como personas jurídicas; el otorgamiento de un título colectivo de su territorio; establecer la manera de proteger sus derechos territoriales; adoptar medidas para garantizar el acceso, uso y participación efectiva a favor de los Pueblos Kaliña y Lokono en las reservas naturales; adoptar medidas para que no se lleven a cabo actividades que puedan afectar su territorio tradicional; realizar acciones para rehabilitar la zona afectada en la Reserva Natural de Wane Kreek; crear un fondo de desarrollo comunitario y velar por el cumplimiento de las medidas impuestas.

El presente caso resulta relevante dado que es un claro ejemplo de los retos que han seguido los pueblos indígenas y tribales para lograr el reconocimiento de su personalidad jurídica colectiva de conformidad con el derecho internacional, el fortalecimiento de la relación entre las autoridades tradicionales y el gobierno y, en consecuencia, la protección a sus derechos de propiedad, a la vida y a la integridad personal.

Aunado a ello, sobresale la alusión realizada en la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2015 a los Principios Rectores sobre las empresas y derechos humanos al señalar en los párrafos 223 y 224:

“[E]l Tribunal toma nota de que las actividades mineras que generaron las afectaciones al medio ambiente y por ende a los derechos de los pueblos indígenas, fueron llevadas a cabo por actores privados...”

“Al respecto, la Corte toma nota de los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, avalados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante los cuales se ha establecido que las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos. En este sentido, tal como lo reiteran dichos principios, los Estados tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. Para tal efecto, los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar, mediante políticas adecuadas, los abusos que aquellas puedan cometer, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.”

Los principios rectores aludidos son conocidos como los “Principios Ruggie” avalados por el Consejo de Derechos Humanos. Así, es importante destacar que la Corte hace referencia a las violaciones cometidas por empresas y aunque si bien, la Corte está limitada a examinar la responsabilidad de los autores estatales, en este caso hace referencia a la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio por terceros, incluidas las empresas.

Más adelante, al analizar algunos casos emblemáticos en México, se hará notar la intervención que hay, tanto de empresas privadas como de paraestatales, en afectaciones medioambientales.

De la misma forma, este caso refleja el complejo equilibrio entre desarrollo sustentable y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, lo que también se apunta en el caso de México, por la riqueza y diversidad de su población, así como por las recientes reformas jurídicas que permiten una mejor y mayor extracción de sus recursos naturales, en particular los energéticos.

Los casos analizados reflejan que actualmente los temas ambientales, especialmente aquellos relacionados con las comunidades indígenas o tribales, cobran importancia en el Sistema Interamericano. Así, estos precedentes deben de advertir al resto de los Estados sobre la importancia de su garantía. Al respecto, y aunque excede el propósito del presente trabajo, vale la pena hacer una breve mención de algunas otras resoluciones de carácter internacional que han sido muy importantes en la materia.

Dentro del propio sistema de protección regional destacan algunos pronunciamientos de la Comisión.

Uno de estos es su Informe del año 2015 sobre los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas, en el que desarrolla precisamente el derecho a un medio ambiente sano y señala la relación intrínseca entre éste y los otros derechos protegidos por la Convención: "... los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos exigen como una precondition necesaria para su ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la degradación de los recursos naturales"<sup>129</sup> y, en ese mismo sentido, establece después que "Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano."<sup>130</sup>

De la misma forma, el Informe de la Comisión sobre "La Situación de los Derechos Humanos en Cuba,"<sup>131</sup> explica que el medio ambiente es esencial para tener una población sana, por lo que recomendó al Estado en cuestión que tomara medidas específicas para proteger este derecho con miras a cumplir sus obligaciones en la materia.

En la misma tónica y siguiendo la innegable relación entre el derecho al medio ambiente y el derecho a la salud, destaca el caso de la Comunidad Oroya,<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Informe de la Organización de los Estados Americanos, Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes, Industrias Extractivas, OEA/Ser-L/V/II, Doc. 47/15 de 31 de diciembre de 2015, Párrafo 58. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

<sup>130</sup> *Ibidem*, párrafo 60.

<sup>131</sup> Informe CIDH. La Situación de los Derechos Humanos en Cuba, Séptimo Informe. Doc. OEA/Ser.L/V/11.61, Doc.29.

<sup>132</sup> CIDH Resolución 29/2016, Medida Cautelar No 271-05, Asunto Comunidad de la Oroya con Respecto a Perú de 3 de mayo de 2016 consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC271-5-Es.pdf>

en el que la Comisión dictó medidas cautelares precisamente ante la urgencia, gravedad y peligro de daño irreparable por las operaciones de una empresa y su relación con el impacto al ambiente, que en consecuencia han generado un alto índice de plomo en la sangre de la población.

Además de estas decisiones a nivel regional, destacan los casos que han tenido lugar en la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental, aquí una breve reseña de los mismos:

#### Argentina vs Uruguay (2010)<sup>133</sup>

Sin duda alguna, uno de los casos más trascendentes relacionados con la materia ambiental, analizados por la Corte Internacional de Justicia, fue el de Argentina vs Uruguay, resuelto el 20 de abril del 2010. Es importante ya que surge con motivo de la construcción de dos plantas de celulosa en Uruguay, en torno al Río Uruguay que transcurre también por Brasil y Argentina.

El tramo ubicado entre Uruguay y Argentina es administrado por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) constituida por el Estatuto del Río Uruguay, de conformidad con el tratado correspondiente que data de 1961.

En el año 2003, Uruguay autorizó la construcción de la Empresa Nacional de Celulosa de España (ENCE) sin considerar el Estatuto del Río, hecho que se repitió con la autorización para la construcción de una segunda planta para la empresa finlandesa Botnia. Dado el proceso de producción, la descarga residual generaría importante contaminación en la zona.

Argentina acude a la Corte Internacional de Justicia que resuelve que Uruguay violó efectivamente obligaciones derivadas de los Estatutos del Río. Cabe señalar que el Juez Cancado Trindade emitió una opinión separada en la cual alude también a principios del derecho internacional ambiental como la prevención, el desarrollo sustentable y la equidad intergeneracional.

---

<sup>133</sup> Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.), 2010. Consultada en: [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/2010.04.20\\_pulp\\_mills.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/2010.04.20_pulp_mills.htm)



El hecho es importante dado que puede repetirse en diversas fronteras, en las cuales dos o más países comparten recursos naturales. Adicionalmente, se trata de un asunto que involucra las actividades de grandes corporaciones extranjeras cuya inversión se comprometió principalmente por motivos ambientales, pero en favor de un bien superior como la preservación del ambiente y con ello el respeto a este derecho humano.

#### Nicaragua vs Costa Rica (2015) <sup>134</sup>

La Corte Internacional de Justicia resolvió en diciembre de 2015 el caso Nicaragua vs Costa Rica, relacionado con obras a lo largo del Río San Juan. Así, Costa Rica alude al derecho internacional ambiental alegando que Nicaragua no realizó los estudios de impacto ambiental correspondientes en las actividades de dragado para mejorar la navegabilidad del Río. La Corte, por el contrario, al estudiar las alegaciones de ambos países concluye que Costa Rica es culpable de no realizar estudios de impacto ambiental previo a la construcción de la Ruta 1856.

#### Francia vs Nueva Zelanda (1974) <sup>135</sup>

El asunto versó sobre la legalidad de los ensayos nucleares atmosféricos realizados por Francia en el Pacífico meridional. Nueva Zelanda pretendía detener estos ensayos. Sin embargo, Francia de forma unilateral se había comprometido a detener los mismos.

Finalmente, la Corte declara que la demanda de Nueva Zelanda carece de objeto y por consiguiente no tiene que dictaminar al respecto.

Adicionalmente a estos casos, es relevante recordar también que la Comisión Africana de Derechos Humanos se pronunció de forma trascendente en un asunto medio ambiental al resolver el caso *Onogi vs Nigeria* 155/96, <sup>136</sup> en el que el

---

<sup>134</sup> Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, Costa Rica v Nicaragua, 16 de diciembre de 2015. Consultada en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/152/18848.pdf>

<sup>135</sup> Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, Nuclear Tests (N.Z. v. Fr.), 1973 I.C.J. 457, Diciembre 1974. Consultada en: [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1974.12.20\\_nuclear\\_tests2.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1974.12.20_nuclear_tests2.htm)

<sup>136</sup> Resolución de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Ogoni vs. Nigeria, Comunicación Número 155/96, de Octubre de 2001.

gobierno militar de dicho país resulta responsable por tener una participación activa en una empresa petrolera de carácter paraestatal, cuya actividad ha resultado en múltiples violaciones al pueblo Onogi, en particular la vulneración del derecho a tener un entorno satisfactorio y favorable para el desarrollo.<sup>137</sup>

Este caso además tuvo repercusiones en el sistema judicial de Estados Unidos, ya que uno de los accionistas de dicho consorcio petrolero es la empresa Shell, la cual fue denunciada con base en legislación de dicho país, que habilita a sus tribunales sobre competencia extraterritorial en algunos supuestos. Así, la Corte Suprema estadounidense se pronunció en el caso *Kiobel vs Royal Dutch Petroleum Company*.<sup>138</sup>

El tema central fue el determinar si existía un fundamento para que un tribunal de Estados Unidos conociera de acciones contra violaciones al derecho internacional, ocurridas en el territorio de un Estado soberano diferente de los Estados Unidos; es decir, la aplicación del Alien Tort Statute (ATS)<sup>139</sup>.

Es decir, se trata decidir la jurisdicción universal/extraterritorialidad de los tribunales norteamericanos (a raíz de un caso ambiental). Este motivo claramente excede los límites de este trabajo, pero el debate es ampliamente conocido en el derecho internacional.

Es importante resaltar que generalmente grandes empresas realizan sus actividades de explotación en lugares con un débil marco jurídico de protección de derechos, gobiernos vulnerables, y en lugares con importantes reservas naturales en donde habitan comunidades que no cuentan con la capacidad económica para defenderse.

---

Consultada en:

[http://www.worldcourts.com/achpr/eng/decisions/2001.10\\_SERAC\\_v\\_Nigeria.htm](http://www.worldcourts.com/achpr/eng/decisions/2001.10_SERAC_v_Nigeria.htm) Con resumen en español en:

[https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy\\_files/III.%20Comision%20Africana%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20de%20los%20Pueblos.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/III.%20Comision%20Africana%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20de%20los%20Pueblos.pdf)

<sup>137</sup> Artículo 24 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o 'Carta de Banjul' adoptada el 27 de junio de 1981 y entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

<sup>138</sup> Caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co*, Suprema Corte de los Estados Unidos. Consultado en: [https://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/10-1491\\_l6gn.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/10-1491_l6gn.pdf)

<sup>139</sup> La Alien Tort Statute o ATS (Estatuto de reclamación por agravios contra extranjeros) también conocido como Alien Tort Claims Act o ATCA (Ley de reclamación por agravios contra extranjeros) es una sección del Código de los Estados Unidos que señala: "Las Cortes Federales de Distrito de Estados Unidos tendrán jurisdicción original en toda acción civil entablada por un extranjero por un agravio solamente, cometido en violación de las leyes de la nación o de un tratado de los Estados Unidos"

Al resolver el caso, se concluye que no era posible atender la solicitud de los accionantes. Entre los razonamientos que se dieron al respecto destacan los siguientes:<sup>140</sup>

- Nothing in the ATS's text evinces a clear indication of extraterritorial reach.
- When a statute gives no clear indication of an extraterritorial application it has none.
- Accepting petitioners view would imply that other nations, also applying the law of nations, could hale our citizens into their courts for alleged violations of the law of nations occurring in the United States, or anywhere else in the world.
- All the relevant conduct took place outside the United States. And even where the claims touch and concern the territory of the United States, they must do so with sufficient force to displace the presumption against extraterritorial application.
- Corporations are always present in many countries, and it would reach too far to say that mere corporate presence suffices. If Congress were to determine otherwise, a statute more specific than the ATS would be required.

Así, el asunto de referencia resultó trascendente porque la Suprema Corte estadounidense tuvo la oportunidad de ampliar la protección a los derechos humanos aceptando la jurisdicción universal, propiciando la reparación a las víctimas, en este caso en particular sobre el derecho humano a un medio ambiente sano.

Concluidas las referencias anteriores, en la Segunda Parte del presente trabajo, entre otras cuestiones, también serán analizados algunos casos ambientales emblemáticos ahora en México, los cuales por distintas razones podrían también derivar en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esto debido sobre todo a la necesidad imperante de rediseñar el marco normativo e institucional del país para tener acceso a un verdadero sistema eficaz de justicia ambiental.

---

<sup>140</sup> Caso Kiobel v Royal Dutch.

## **SEGUNDA PARTE**

Una vez estudiado lo conducente sobre el Sistema Interamericano, en esta segunda parte se abordará la problemática nacional en la materia a la luz del cumplimiento de las obligaciones internacionales que México tiene al respecto, y en particular a la de garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

Para ello, es vital conocer la evolución del Estado mexicano en cuanto a la protección de los derechos humanos. De igual importancia es conocer la estructura que se ha desarrollado a lo largo de casi tres décadas para atender esta cuestión, y en particular la que depende directamente del poder ejecutivo federal para efectos del cumplimiento de sus obligaciones internacionales de México en la materia.

Posteriormente y enfocándonos en la cuestión ambiental, se analizará el marco jurídico e institucional con que el Estado cuenta para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, advirtiendo las deficiencias y ausencias que todavía se tienen al respecto y que dan origen a las propuestas que finalmente se harán.

Para concluir este apartado y exponer con detalle las implicaciones jurídicas de carácter nacional e internacional a las que México está expuesto en términos ambientales, se estudiarán una serie de casos emblemáticos que dan lugar a la necesidad de rediseñar el marco normativo e institucional, para poder dar cabal cumplimiento a las obligaciones que el Estado ha asumido al respecto.



#### IV. MARCO JURÍDICO Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE IDH EN MÉXICO

A efecto de comprender mejor el fortalecimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en México, este capítulo hace referencia a las principales reformas legales que lo han impulsado y que sustentan la recepción de las sentencias de la Corte IDH. Posteriormente se analizará la estructura institucional con la que el país cuenta para cumplir con sus obligaciones en la materia.

##### 1. REFORMA CONSTITUCIONAL

En el año 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificada en 11 artículos: el 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105.

El artículo 1º tuvo una importante reforma al suplir el término de “garantías individuales” por el de “derechos humanos” y fue establecido además, el “principio *pro persona*”.

A partir de esta reforma, la Constitución y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, están en el mismo nivel jerárquico respecto a esta materia. Así cuando un juez o una autoridad estén valorando qué norma aplicar, tienen que considerar lo establecido en los tratados internacionales sobre derechos humanos para tomar la decisión correspondiente.

Respecto a la reforma del 10 de junio de 2011, Carmona Tinoco señala que “... si pudiéramos resumir en una frase la naturaleza de los cambios realizados, diríamos que se trata de la reforma que armoniza la Constitución con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos,”<sup>141</sup> aunado a ello cita entre los cambios sustantivos el “... otorgamiento de rango superior a las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales y los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana.”

---

<sup>141</sup>CARMONA TINOCO, J.U.: “Actualidad y necesidades del marco jurídico mexicano para la cabal ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Tirant Lo Blanch, México, 2013, pág. 113.

Así, las normas de derechos humanos serán interpretadas a la luz de la Constitución y de los tratados internacionales firmados por México, instaurando la “interpretación conforme” en el marco constitucional.

Para García Ramírez, “... la recepción interna del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) reviste la mayor importancia, que se debió reconocer desde siempre, al amparo del artículo 133 constitucional. Esta relevancia se ha tornado manifiesta y aún más exigente en los términos de la reforma al artículo 1º constitucional.”<sup>142</sup>

El Artículo 1º hace referencia a los siguientes principios de derechos humanos:

- Universalidad: Todos somos iguales y tenemos exactamente los mismos derechos.
- Interdependencia e indivisibilidad: Todos los derechos humanos son de igual valor. No se puede dar preferencia a uno sobre otro. Un acto o una omisión de la autoridad afecta siempre diversos derechos, ya que estos se encuentran interrelacionados.
- Progresividad: Siempre hay que ir hacia adelante, ampliando el catálogo de derechos humanos y avanzando en su cumplimiento. No se puede permitir ningún retroceso en la protección de los derechos. Nunca se puede dar un paso atrás cuando se trata de derechos humanos.

De este modo, con la reforma Constitucional, los servidores públicos se encuentran obligados a lo siguiente:

- Respetar: No interferir, obstaculizar o impedir el goce de los derechos humanos. Es decir, evitar acciones u omisiones que violen los derechos humanos.
- Garantizar: Las autoridades están obligadas a establecer los medios para hacer valer los derechos humanos y en caso de que se violen restituirlos y/o establecer las compensaciones correspondientes.
- Promover: Todos los servidores, dentro de sus competencias, deben informar a las personas sobre sus derechos humanos.

---

<sup>142</sup> GARCÍA RAMÍREZ, S.: “Recepción Nacional del Derecho Interamericano de los Derechos Humanos. Implicaciones Penales” en *Criterios y Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos: Influencia y Repercusión en la Justicia Penal*, GARCÍA RAMÍREZ, S., GONZÁLEZ MARISCAL, I. y PELÁEZ FERRUSCA, M. (Coord.) III, UNAM, México, 2014, pág. 3.

- Proteger: En su caso, los servidores públicos tienen que vigilar el cumplimiento de las disposiciones tendientes a cuidar los derechos humanos.

El Estado está obligado por la Constitución a:

- Prevenir: A través de acciones que antecedan cualquier posible violación a los derechos humanos.
- Investigar: En caso de que haya una violación a los derechos humanos.
- Sancionar: A los responsables de haber cometido cualquier violación a los derechos humanos.
- Reparar: Asegurar que se le otorgue reparación adecuada a las víctimas de violación a los derechos humanos.

La reforma del año 2011 "... no solo es un cambio esencial en las instituciones jurídicas primarias del país, sino que representa una nueva manera de entender el derecho mismo, una nueva era de interpretación de las normas y principios jurídicos."<sup>143</sup> Sepúlveda Iguíniz señala acertadamente que el derecho administrativo no se ve excluido de la trascendencia de esta reforma, pues permea en todos los ámbitos del sistema jurídico.

Así, resulta indispensable analizar el mismo a la luz del "... proceso de reflexión iniciado en el año 2011 para el perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos."<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> SEPÚLVEDA IGUINIZ, R.J.: "Recepción de la Jurisprudencia y de los Criterios de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el Ejecutivo Federal en México" en *Criterios y Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos: Influencia y Repercusión en la Justicia Penal*, GARCÍA RAMÍREZ, S., GONZÁLEZ MARISCAL, I. y PELÁEZ FERRUSCA, M. (Coord.) IIJ, UNAM, México, 2014, pág. 404.

<sup>144</sup> AGUZÍN, L.: "La eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la continuidad de su construcción" en *Alegatos - Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, sep-dic 2012.



<b>Título Artículo</b>	<b>Principales modificaciones</b>
<b>Título I.</b>	Reforma el Capítulo I, para denominarse De los Derechos Humanos y sus Garantías.
<b>Art. 1°</b>	<p>Eleva a rango constitucional los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales de los que México es parte.</p> <p>Incluye la interpretación conforme a la Constitución y a los Tratados Internacionales de las normas relativas a derechos humanos y el principio <i>pro persona</i>.</p> <p>Establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.</p> <p>Regula de manera explícita la prohibición de discriminar con motivos de preferencias sexuales.</p>
<b>Art. 3°</b>	Agrega el fomento del respeto a los derechos humanos en la educación que imparta el Estado.
<b>Art. 11</b>	Incluye un párrafo segundo en el que se establece el derecho a solicitar asilo y refugio por causas de carácter humanitario.
<b>Art. 15</b>	Prohíbe la celebración de tratados y de convenios para la extradición de reos políticos que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución.
<b>Art. 18</b>	Contempla en la base de la organización del sistema penitenciario, el respeto a los derechos humanos.
<b>Art. 29</b>	<p>Actualiza de conformidad con estándares internacionales los supuestos de suspensión de garantías y restricción de las mismas.</p> <p>Señala específicamente los derechos humanos que no podrán ser suspendidos, ni restringidos (derecho a la vida, a la no discriminación, los derechos de la niñez, los derechos políticos, la libertad de pensamiento, la libertad religiosa, los principios de legalidad, de no retroactividad, entre otros).</p>
<b>Art. 33</b>	Establece la previa audiencia para que el Ejecutivo expulse del territorio nacional a personas extranjeras.

<b>Art. 89</b>	Dispone que el Presidente de la República observará en la conducción de la política exterior a los Derechos Humanos como principio normativo, así como su respeto, la protección y promoción.
<b>Art. 97</b>	Retira la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Art. 102 B</b>	<p>Impone la obligación a todos los servidores públicos de responder a las recomendaciones que les presente tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como las Comisiones estatales, fundamentando y motivando su rechazo a éstas, de ser el caso.</p> <p>Amplía la competencia de la CNDH para recibir casos de violaciones en el ámbito laboral y emitir recomendaciones al respecto.</p> <p>Transfiere a la CNDH la facultad de investigación en caso de violaciones graves a los derechos humanos. La facultad investigadora de la CNDH implica además, entre otras cosas, que ésta sea capaz de solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo las tareas que de ella deriven.</p> <p>Establece que las Constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>Instituye un procedimiento de consulta pública para el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los integrantes del Consejo Consultivo y de los titulares de los organismos estatales de protección de derechos humanos.</p>
<b>Art. 105</b>	Faculta a la CNDH para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales y federales que vulneren derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Aunado a lo anterior, la SCJN ha complementado la protección constitucional con las resoluciones que ha emitido respecto a las sentencias de la Corte. Es por eso relevante hacer referencia a algunas de estas.

La Corte IDH solo ha emitido seis sentencias definitivas en contra del Estado mexicano.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Están ordenados cronológicamente conforme al momento de su resolución.

1. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
2. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.
3. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.
4. Caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.
5. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216
6. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

Todas por supuesto son importantes; sin embargo, algunas han tenido implicaciones generales de gran trascendencia respecto a la protección nacional de los derechos humanos; y otras, de forma particular han tenido alguna incidencia en materia ambiental, aunque cabe señalar que ninguna ha versado específicamente sobre este derecho en particular.

En este apartado, vale la pena analizar lo concerniente al Caso Radilla Pacheco,<sup>146</sup> por sus implicaciones sobre lo que la SCJN estableció al respecto.

Este caso se refiere a la presunta desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, que habría tenido lugar desde el 25 de agosto de 1974 a manos de efectivos del Ejército en el Estado de Guerrero, y en el que se alegó una total impunidad, ya que el Estado no sancionó penalmente a los responsables, ni aseguró a los familiares una adecuada reparación. El Sr. Radilla Pacheco, era un líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, que fungió además como presidente Municipal.

---

<sup>146</sup> *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.*

De acuerdo al testimonio de Rosendo Radilla Martínez, se detuvo a su padre durante un retén realizado en un autobús que se dirigía a la ciudad de Chilpancingo, trasladándolo a un cuartel militar donde se presume sufrió tortura física.

Ante la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, se presentaron diversas denuncias penales en distintas agencias del Ministerio Público, solicitando su localización. Sin embargo, desde ese año se desconoce de su paradero.

El asunto llegó al Sistema Interamericano, y el 23 de noviembre del año 2009, la Corte resolvió el caso determinando la responsabilidad del Estado mexicano por la desaparición forzada del Señor Rosendo Radilla Pacheco.

Este caso es de especial relevancia para México, ya que la SCJN, el 4 de octubre del 2011, emitió la resolución 912/2010, en la que, entre otras cosas, establece lo siguiente:

- En primera instancia la Corte determinó que resulta un hecho inobjetable “... la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una decisión ya consumada del Estado mexicano.” En consecuencia, resolvió que “... cualquier sentencia que se dicte en esa sede, junto con todas sus consideraciones constituye cosa juzgada” y, como Tribunal Constitucional “... no puede evaluar este litigio ni cuestionar la competencia de la Corte, sino solo limitarse a su cumplimiento...”.

Así, la Corte mexicana por primera vez, se pronunció sobre la vinculatoriedad y definitividad de las resoluciones de la Corte Interamericana señalando que las autoridades mexicanas únicamente se deben limitar a dar cumplimiento a las mismas.

- Por otra parte, en cuanto a la obligatoriedad de las resoluciones de la Corte Interamericana, la Suprema Corte dijo que dichas sentencias dictadas en sede internacional “... son obligatorias para todos los órganos (del Estado) en sus respectivas competencias... y, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.”

Esto tiene una gran trascendencia, ya que en este sentido la Corte mexicana establece que las consideraciones y razonamientos también son vinculantes. Con ello, se da una relevancia inusitada en México a las resoluciones internacionales del órgano de justicia interamericano, pues sus consideraciones serán derecho alegable y objetable en la conducta de los jueces y parámetro también para los legisladores.

- Sobre los juicios en los que México no sea parte, la Suprema Corte dijo que las resoluciones de dichos casos “... tendrán el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona.”

Esta disposición de la SCJN, resulta de especial relevancia ya que en el caso de México, las resoluciones de la Corte Interamericana no han abarcado el derecho humano a un medio ambiente sano; sin embargo, esto no implica que el Estado mexicano no deba dejar de tener en cuenta los criterios que dicho Tribunal ha emitido como criterios orientadores en la protección de este y otros derechos fundamentales. Esta parte de la resolución es criticable y puede parecer incompleta, lo que suscitó un nuevo criterio de enorme trascendencia en la resolución 293/2011.

Por otro lado, también se dio un cambio fundamental originado por esta sentencia ya que a partir de la misma, la Corte mexicana determinó que los jueces ordinarios llevarán a cabo un control de convencionalidad *ex officio*.

- Esto implica que “... si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, si están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.”

Este artículo es congruente con el Artículo Primero de la Constitución que estableció el principio de interpretación conforme entre la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos. Así, al respecto se establece que “... las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

Con esto, se reafirmó la voluntad del constituyente permanente por darle una jerarquía especial al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al ser insertado de lleno al derecho doméstico, volviendo ahora justiciables los derechos contenidos en los tratados internacionales.

Además de este histórico pronunciamiento de la Suprema Corte, posteriormente vino otro que complementó, clarificó y amplió incluso estos criterios garantistas. Dicha resolución, fundamental para lo sostenido en el presente trabajo, es la Contradicción de Tesis 293/2011. Lo conducente es de la mayor relevancia, ya que a diferencia del Sistema Interamericano en el que cualquier precedente forma parte de la jurisprudencia de la Corte, en el sistema jurisdiccional mexicano se requieren ciertos supuestos, dentro de los que están contempladas las resoluciones sobre criterios contradictorios de tribunales federales (y no así una resolución aislada como la analizada anteriormente).

Así, la Contradicción 293/2011 resuelve dos criterios diferentes sostenidos por Tribunales Colegiados en los que, sobre todo, se observa una discrepancia en el valor que se le da a los tratados internacionales respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de esto, se discute también la naturaleza de las resoluciones de la Corte Interamericana, como orientadoras u obligatorias para efectos de las que dicten los jueces mexicanos.

Sobre el primer aspecto, felizmente la SCJN, con el consenso de 10 de los 11 Ministros que la integran, resolvió que efectivamente los derechos humanos consagrados en tratados internacionales (de todo tipo y no solo los catalogados como “de derechos humanos”), están en el mismo nivel que los establecidos en la Constitución. Estableciendo en el criterio jurisprudencial que “cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”.

Esta última referencia ha generado controversia, incluso sobre la afectación que la misma tiene respecto al fondo de la jurisprudencia, es decir, sobre la igualdad que tienen los Derechos Humanos en el marco jurídico mexicano sin importar su fuente. Al respecto, coincidimos con la posición de la mayoría de los Ministros, además de que se trata sin duda de un avance de suma importancia que amplía el

espectro de derechos de forma jurisprudencial para el control por parte de los jueces mexicanos.

El segundo aspecto, es todavía más importante para efectos del presente trabajo, ya que a diferencia de lo sostenido en la resolución 912/2010, ahora la Suprema Corte se pronuncia respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana para los jueces mexicanos, aunque el Estado no haya sido parte del litigio:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES  
VINCULANTES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE  
QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

En este sentido y en clave de progresividad, los jueces mexicanos ahora están obligados a aplicar los criterios emitidos por la Corte aunque el país no haya sido parte del asunto en cuestión. Esto, para el Derecho Humano a un medio ambiente sano, es de gran trascendencia, ya que, como se analizó en el Capítulo anterior, la Corte ha resuelto diversos casos emblemáticos que protegen aspectos inherentes a este derecho.

Por supuesto cada caso es distinto y los jueces deberán aplicar dichos criterios cuando las circunstancias sean verdaderamente similares. Esto, en la materia que nos ocupa, por las características ambientales y de desarrollo de los países latinoamericanos, resulta incluso una ventaja para su justiciabilidad, ya que existen recursos naturales muy similares, pueblos indígenas en condiciones parecidas y proyectos de infraestructura de toda índole (hidrocarburos, presas, carreteras, etc) en sus programas nacionales de desarrollo.

Es aquí precisamente en donde convergen las circunstancias que hacen determinante la elaboración de un estudio como este. México es parte del Sistema Interamericano, ha aceptado la jurisdicción de la Corte, ésta ha resuelto ya diversos casos tendientes a la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano y, aunque México no ha sido parte de estos todavía, con la reforma constitucional en la materia, los criterios establecidos en la resolución 912/2010 y con la jurisprudencia derivada de la contradicción 293/2011, los mismos son obligatorios para los jueces

nacionales. Además de que, por las circunstancias coyunturales que se han adelantado y se describirán más a fondo posteriormente, existen ya diversos asuntos ambientales que claramente derivarán en definitiva para su respectiva resolución dentro del Sistema de protección regional.

Como se puede apreciar, tanto el Poder Legislativo como el Judicial, ha realizado acciones concretas a favor de la protección internacional de los derechos humanos. En el caso del Ejecutivo Federal mexicano, además de los planes y programas existentes al respecto, hay todo un entramado institucional para su protección; sin embargo, como se verá en el capítulo siguiente, el diseño del mismo todavía resulta insuficiente para tener una implementación eficaz de las sentencias de la Corte, sobre todo en torno a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

## 2. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que el país se divide en tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, como sucede en casi todos los sistemas presidenciales del continente americano. Para el caso que nos ocupa, los tres poderes de la Unión tienen una participación determinante en la construcción de un verdadero Estado de derecho que promueva y proteja la protección a los Derechos Humanos.

Como veíamos anteriormente, en los últimos años el Poder Legislativo tuvo un rol fundamental en ampliar la protección de estos derechos. La promulgación de la reforma constitucional en la materia fue paradigmática para la nueva conformación institucional que protege los mismos.

El Poder Judicial Federal, también ha hecho un esfuerzo importante y extraordinario en la aplicación y ejecución de esta nueva normativa constitucional. Estas acciones fueron encabezadas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación a los pocos meses de haber sido promulgada la reforma constitucional en la materia y en el mismo año 2011.



Como quedó expresado, la Suprema Corte, en la resolución inédita 912/2010, y atendiendo al nuevo mandato constitucional, se pronunció sobre la sentencia del caso Radilla Pacheco de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aceptando y reconociendo por completo su jurisdicción en materia de Derechos Humanos e instando además al resto del Poder Judicial Federal (jueces de distrito y magistrados unitarios y de circuito) a entender como última instancia interpretadora en esta materia a las resoluciones de la Corte Interamericana.

Así, a principios de esta década, tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial en México, habían hecho lo necesario y conducente para integrar al país en una dinámica plena de reconocimiento y acción tendiente a la protección de los Derechos Humanos. Cabe destacar, que desde hacía tiempo y como parte de la evolución política de México, el Poder Judicial Federal y sobre todo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, gozan de la independencia absoluta de cualquier otro poder que la propia Carta Magna les reconoce.

Por otro lado, es importante mencionar que desde el año 1997 ningún partido político ha ostentado la mayoría absoluta del Congreso mexicano (bicameral) y que desde entonces las diferencias en la composición dinámica del mismo ha sido muy variadas, siendo solo constante la representación en minorías de cada una de las fuerzas políticas.

En este sentido la legislatura 2009-2012, que tuvo a su cargo la tan importante reforma a la que nos hemos referido, se encontraba dividida en distintas fracciones; sin embargo, la misma fue aprobada por una amplia mayoría.

En esta dinámica, hay una clara situación contrastante en el quehacer de los distintos poderes de la Unión en cuanto a su actuación sobre la protección de los Derechos Humanos, en donde el Poder Ejecutivo Federal debe hacer todavía un esfuerzo importante por actualizarse.

Antes de entrar a analizar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, así como sus funciones y la conveniencia o no de éstas para poder ejecutar eficazmente las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es conveniente hacer lo correspondiente con uno de los órganos constitucionales

autónomos más antiguos de México: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En la evolución política de México y ante las nuevas tesis estructurales sobre la organización del Estado, en las que la visión de la división tripartita de poderes resulta insuficiente, empezaron a surgir nuevas ideas sobre el mejor funcionamiento de algunas instituciones.

Lejos de pretender crear nuevos poderes constitucionales, el constituyente permanente en México optó por una nueva figura orgánica. Siguiendo sobre todo los debates europeos sobre la conveniencia de la autonomía de los Bancos Centrales para manejar temas económicos sumamente sensibles que debieran quedar al margen de decisiones e ideologías políticas, en México se optó por una figura similar.

Así, el modelo que se justificó para mantener los tipos de cambio sin barreras artificiosas, el control de las tasas de interés para la expansión o contracción económica, así como otras variables (como la emisión de la moneda), se utilizó también para atender un área altamente delicada, fuera del margen de autoridad gubernamental: los Derechos Humanos.

Durante la administración 1988-1994 y en particular en el año 1990, se modificó la Constitución Política para dar lugar a este órgano constitucional autónomo que velaría por la promoción y protección de los derechos humanos.

Es importante señalar que México ya tenía algunos antecedentes similares en cuanto a la operación autónoma e independiente de algunas instituciones. La legislación nacional, hasta la fecha prevé el funcionamiento y operación por ejemplo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sin embargo, dicha autonomía, a diferencia de los órganos cuya autonomía deviene de la misma Constitución, deriva de su propia Ley Orgánica publicada en 1929<sup>147</sup> y luego reformada en 1933<sup>148</sup> y 1944.<sup>149</sup>

Hay otros casos distintos pero que también denotan ya algún margen de maniobra respecto al poder central del Ejecutivo federal, que son los órganos

---

<sup>147</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma. Publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 1929.

<sup>148</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, de 19 de octubre de 1933.

<sup>149</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945.

Descentralizados, que tienen su propia personalidad jurídica y patrimonio. Estos se distinguen particularmente de los órganos Desconcentrados, que están ligados en estos aspectos, ineludiblemente a la Secretaría de Estado a la que están sectorizados.

En el caso de la UNAM la decisión de tener una naturaleza como esta obedece a la importancia de tener una educación con menos injerencias estatales y por lo tanto más libre. En el caso de los órganos descentralizados, se adoptó esta figura jurídica para tener una mejor operación y atención a muchas de sus funciones, como en el caso de instituciones de suma importancia: el Instituto Mexicano del Seguro Social y en su momento Petróleos Mexicanos, solo por mencionar dos de los más relevantes y cuya trascendencia resulta evidente.

Así, con las herramientas teóricas devenidas de las discusiones sobre la conveniencia de tener este tipo de instituciones se creó a la CNDH como un nuevo órgano constitucional autónomo en México (incluso antes de que esta naturaleza la tuviera el propio banco central mexicano, el Banco de México).

#### **A) Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Para tratar de aterrizar una noción institucional de cómo podría generarse un entramado eficiente para la atención de los Derechos Humanos, pero sobre todo para el tema que nos ocupa en este estudio en particular, es decir, la ejecución eficaz en México de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia ambiental, es preciso atender también a la estructura especializada que creó al respecto el Estado con estos fines.

El Dr. Jesús Orozco ha señalado que “... a raíz de la preocupación creciente en México -en la sociedad y el gobierno-, por la defensa y promoción de los Derechos Humanos, en julio de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La CNDH es un organismo público (porque forma parte del Estado) y autónomo (porque no recibe instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno), que tiene como objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos en la Constitución y en las leyes mexicanas, así como en los pactos, convenios y tratados internacionales

ratificados por México, en suma, es el organismo público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas nacionales que se establecen en estos derechos.”<sup>150</sup>

La CNDH nace con un presupuesto limitado y también con funciones en principio acotadas para tener una incidencia eficaz respecto a su mandato.

En su conformación inicial, estuvo encabezada por juristas renombrados, pero también por una destacada internacionalista, Rosario Green, como su Secretaria Ejecutiva, quien posteriormente sería Secretaria de Relaciones Exteriores. Esto tiene especial relevancia en el posicionamiento de México como un actor relevante en el ámbito internacional respecto a la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Desde entonces el mandato de generar pronunciamientos y posicionamientos en diversos foros internacionales respecto a los derechos humanos, se convirtió de hecho en una política pública de Estado, que posteriormente quedaría grabada en la Constitución Política, como uno de los principios de política exterior.

Actualmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene una estructura muy amplia. Su presidente es elegido por el Senado de la República a partir de una propuesta enviada por el titular del Poder Ejecutivo Federal. El nombramiento debe ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Tiene un mandato de 5 años y puede ser reelegible por un periodo adicional.<sup>151</sup>

Además de esto la CNDH cuenta con seis Visitadores, a quienes los casos les son turnados para su revisión e investigación. Cuenta además con la Secretaría Ejecutiva y con una serie de unidades administrativas más que le ayudan a cumplir con sus funciones y encomiendas.

Cabe señalar también que la creación de la CNDH fue una reacción ante la agenda y preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Surgió en un contexto en donde el gobierno federal se encontraba presionado internacionalmente por demostrar de algún modo que en México se respetaban los derechos humanos,

---

<sup>150</sup> AA.VV.: *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, 3a ed., Orozco Henríquez J.J. y Silva Adaya, J.C. (Dirs), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, págs.87-88.

<sup>151</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

principalmente en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A efecto de comprender la evolución del sistema de impartición de los derechos humanos es importante mencionar que la CNDH fue en un principio un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, creada por un decreto presidencial.

Posteriormente, en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992 se publicó el decreto que reformaba el artículo 102 de Constitucional para elevarla a rango constitucional.

Dentro de sus atribuciones se encuentra la de formular recomendaciones públicas, autónomas y no vinculatorias, además de denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Actualmente cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

Los asuntos que no son competencia de la Comisión son:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
3. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
4. Cuestiones jurisdiccionales de fondo.
5. Conflictos entre particulares.

Es importante señalar que dentro de sus funciones se encuentra la de formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.<sup>152</sup> Se establece la atribución de proponer acciones de coordinación “para impulsar el cumplimiento” de los mismos. Como se puede apreciar, no tiene una facultad precisa para hacer cumplir lo que de estos instrumentos se deriva, aunque sí puede tener incidencia y sobre todo coadyuvar al cumplimiento eficaz del eslabón más relevante que pueda emanar de un organismo internacional del cual México es parte: una sentencia firme y condenatoria de la Corte IDH.

Para su mejor funcionamiento, la CNDH se divide en “visitadurías” que atienden los diversos temas que le atañen:<sup>153</sup>



Para nuestra materia de estudio, es importante resaltar el trabajo de la 4ª y 6ª visitadurías por atender temas que impactan al derecho humano a un medio ambiente sano.

<sup>152</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, artículo 6, Fracción XIII.

<sup>153</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos (<http://www.cndh.org.mx/Estructura>)

La Cuarta Visitaduría, tiene a su cargo, entre otras cosas, la Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Aunado a ello, la Sexta Visitaduría conoce, analiza e investiga directamente las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a diversos derechos humanos, entre ellos el derecho al ambiente.

Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva es el área encargada de instrumentar la actividad de la CNDH en el ámbito internacional, además de promover a nivel interno los temas internacionales, con el fin de proponer al Consejo Consultivo y al Presidente de CNDH las políticas generales que en esta materia habrá de seguir.

Con motivo de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, la Secretaría Ejecutiva realiza actividades tendientes a la incorporación de los estándares internacionales en la protección y promoción de los Derechos Humanos en México. Aunado a ello, es el área que se encarga de divulgar la perspectiva internacional de los Derechos Humanos al interior de nuestro país. Es también el área que promueve y desarrolla las actividades de seguimiento, cooperación, intercambio de información y de experiencias con Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Oficinas de Ombudsman en el mundo, así como con las Instituciones multilaterales y regionales de Derechos Humanos.

Para el eficaz ejercicio de sus funciones, cuenta con una Coordinación de Asuntos Internacionales, la cual da seguimiento a la agenda internacional sobre Derechos Humanos, principalmente a las labores de los mecanismos temáticos sobre Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, así como de los órganos de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos.

Por otra parte, la Dirección de Organismos No Gubernamentales Internacionales, impulsa las relaciones de la CNDH con los organismos internacionales de la sociedad civil y líderes de opinión del exterior, dedicados al fomento y protección de los Derechos Humanos.

Otra importante área relativa a temas internacionales es la Dirección de Cooperación Internacional, encargada de la elaboración y desarrollo de proyectos, acuerdos de cooperación con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e

internacionales en materia de Derechos Humanos, para la gestión de recursos financieros, asistencia técnica, intercambio de información, expertos, entre otros.

Como se puede observar, a pesar de la estructura que tiene la CNDH y de las unidades especializadas en donde atiende temas internacionales, sus actuaciones no son vinculantes y solamente coadyuva o recomiendan acciones ante al Ejecutivo. En este sentido, cabe reflexionar si estas acciones del Estado mexicano coadyuvan al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia.

Cabe recordar, que al respecto los artículos 1° y 2° de la Convención obligan a los Estados a cumplir con sus preceptos, y en caso de no tener los instrumentos jurídicos e institucionales para garantizarlos deberán crearlos o realizar las modificaciones pertinentes.

En estos mismos términos lo establece el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a las obligaciones que se tienen respecto a los Derechos Humanos, y en particular para el caso que nos ocupa para garantizar el derecho al medio ambiente sano (además de su protección y la reparación conducente cuando se ha violado el mismo), por lo que es necesario preguntar si dicha estructura institucional debe modificarse para participar como un verdadero garante de este derecho. Sobre los esfuerzos que la CNDH ha realizado en coordinación con el gobierno federal, en agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el procedimiento de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>154</sup>.

El objeto de los lineamientos fue establecer las medidas administrativas necesarias para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal procuren el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

Esto se realiza mediante el Sistema de Seguimiento a Recomendaciones (SISER), que depende de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la

---

<sup>154</sup> Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el procedimiento de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2014.



Secretaría de Gobernación, y aplica para todas las recomendaciones que hayan sido aceptadas y que estén pendientes de ser cumplidas.

Así, se establece un sistema de seguimiento puntual a las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a las dependencias y entidades federales mediante una base de datos para procurar el cumplimiento de las mismas.

Cada dependencia y entidad remite al SISER en un plazo de cinco días naturales siguientes a su notificación, la información relacionada con la recomendación y, previo a la respuesta que se dará a la CNDH, su posición sobre la viabilidad de la aceptación o no.

La documentación deberá informar los posibles obstáculos previstos para su cumplimiento y si la dependencia requiere la opinión de la Secretaría de Gobernación a efecto de planear las acciones de coordinación necesarias para lograr el cumplimiento.

Además, después de su aceptación, deberán reportar las acciones realizadas para dar cumplimiento de los puntos recomendatorios dentro de los 10 días.

El SISER también sistematiza las quejas que la CNDH notifica a dependencias y entidades, las cuales enviarán trimestralmente los números de expediente; nombres de los quejosos; motivos de las quejas, y el estado que ésta guardan (en proceso, concluida o en vía de conciliación).

El SISER permite dar a conocer a la ciudadanía, a través de su página web, datos estadísticos e informativos en materia de seguimiento de recomendaciones incluyendo datos tales como el contenido de las recomendaciones emitidas por la CNDH, la autoridad responsable, los actos violatorios de derechos humanos, la aceptación o no y el estatus de cumplimiento de la recomendación.

Como claramente se aprecia, la relevancia de este sistema es que determina un procedimiento interno para la aceptación y seguimiento de las recomendaciones de la CNDH, lo que no ocurre con las sentencias de la Corte. Sin embargo, esta experiencia podría resultar útil también de aplicarse el mismo sistema cuando se trate de resoluciones internacionales.

En dicho supuesto, la primera diferencia y obstáculo, que también lo será de la problemática ambiental, es la determinación precisa de las autoridades responsables en los casos de las sentencias que emita la Corte, además de que a diferencia de las recomendaciones de la CNDH, éstas si son vinculantes y deben tener efectos ejecutorios eficaces.

Es por eso que, desde nuestro punto de vista estas acciones conjuntas serían más eficaces para cumplir con las obligaciones internacionales que tiene el Estado, en particular la de garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano consagrado en el Sistema Interamericano, si se llevaran a cabo desde el poder Ejecutivo Federal, a través de una institución de protección nacional especializada en materia ambiental que garanticen este derecho humano.

## **B) Dependencias del Ejecutivo Federal**

Emilio Álvarez Icaza señala que la institucionalización de los derechos humanos en México se ha producido mediante tres diferentes procesos: en primer lugar, con la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos como derecho interno con fundamento en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la armonización de las normas nacionales en virtud de la celebración de estos tratados; en segundo lugar, por la creación de los organismos públicos de derechos humanos y de otros organismos de Estado que protegen derechos humanos específicos; y, en tercer lugar, mediante el impulso de una cultura de los derechos humanos en el Estado mexicano, como criterio de legitimidad democrática.<sup>155</sup>

El mismo autor,<sup>156</sup> continúa afirmando que la institucionalización de los derechos humanos en México se inscribe en el marco de una nueva agenda, como resultado de las movilizaciones de la sociedad civil en favor del reconocimiento de sus derechos, la creación de organismos públicos que defienden y promueven los derechos humanos, como el Instituto Nacional Electoral, que articula los derechos políticos; el Instituto Nacional de Acceso a la Información, que defiende el derecho

---

<sup>155</sup> ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, EMILIO (2010). *La Institucionalización de los Derechos Humanos, Reflexiones en Torno a la Sociedad Civil y los Organismos Públicos de Derechos Humanos, en Los Grandes Problemas de México, Cultura e Identidades*, Tomo XVI, El Colegio de México, México.

<sup>156</sup> Idem.

de acceso a la información pública; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que protege el derecho a la igualdad; la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros; la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, y la Procuraduría Federal del Consumidor. Una segunda vertiente se refiere a los organismos que abordan derechos humanos de poblaciones específicas como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, los institutos de las mujeres; los institutos de la juventud y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Finalmente, se encuentran los organismos que conforman el sistema nacional no jurisdiccional de defensa de derechos humanos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el resto de las comisiones estatales. Además de esto, el Poder Ejecutivo tiene dentro de su diseño institucional centralizado, distintas unidades administrativas creadas para atender lo concerniente a estos derechos, y en especial a lo referente con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

#### a) Secretaría de Gobernación (SEGOB)

El Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el que rige las facultades de la Secretaría de Gobernación. Dentro de éstas expresamente la Fracción XI del mismo artículo, faculta a la SEGOB para vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, así como para coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.

En particular es de interés para la presente tesis, analizar lo correspondiente a la Subsecretaría de Derechos Humanos, referida en el Artículo 2, Apartado A, Fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, establece también en el Artículo 2, la creación de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos.

En el mismo ordenamiento, se establece la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, así como la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos.

Estas oficinas coordinan y supervisan dentro de la Secretaría de Gobernación el cumplimiento de obligaciones que en materia de protección y defensa de los derechos humanos le correspondan a la Secretaría. Proponen las medidas administrativas que sean necesarias para que las autoridades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, procuren el cumplimiento de los preceptos constitucionales, en lo relativo a los derechos humanos y a las garantías para su protección.

Entre sus facultades se encuentra coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo cual resulta de especial importancia en virtud de que, como se desarrollará en la presente tesis, la coordinación es un aspecto fundamental para el buen desempeño de las funciones de los órganos administrativos.

Este seguimiento incluye velar por el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que implica la sistematización y difusión correspondiente al cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión, así como constituir, administrar y mantener actualizado el registro de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Es decir, sus facultades son transversales y su revisión se extiende a todas las dependencias.

También vinculan a la Secretaría de Gobernación con organizaciones de la sociedad civil, organismos nacionales e internacionales dedicados a la defensa de los derechos humanos. Además sugieren cómo deben ser atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano.

Se encuentran facultadas para dar trámite administrativo a las medidas internacionales que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a los derechos humanos y a las garantías para su protección, lo que incluye la solicitud de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como ejecutar dichas medidas cuando sean de su competencia. Esto claramente limita su actuación; sin embargo, como se verá más adelante, es importante este primer paso coordinador en la propia SEGOB para que después estas puedan ejecutarse en el gobierno federal.

En el caso del presente estudio, resultan relevantes las facultades de estas oficinas para identificar y compilar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos del Estado mexicano, así como promover y coadyuvar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su cumplimiento.

Sin embargo, también resulta claro que fundamentalmente tienen una función de coordinación, difusión o incluso de políticas públicas al respecto, pero no de ejecución o instrucción directa en la implementación de resoluciones o sentencias del Sistema Interamericano, por lo que es necesario revisar la estructura de la SEGOB al respecto para hacerla más eficiente.

En este mismo sentido, una de las facultades más importantes de ésta Secretaría es la de prevención. En el gobierno federal mexicano la SEGOB es precisamente la dependencia encargada de coordinar diversas acciones de esta naturaleza. Para ello, cuenta con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana que, como su nombre lo indica, se encarga de concertar la colaboración institucional entre los distintos niveles de gobierno y los sectores social, privado e internacional, participando en la suscripción de convenios y vigilando el cumplimiento de acuerdos, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de metas y objetivos en materia de prevención.<sup>157</sup>

En materia ambiental esto resulta indispensable, ya que se rige entre otros principios, precisamente por el de prevención. En este sentido, coincidimos con Becerra Ramírez en que "... el enfoque preventivo del derecho ambiental consiste en

---

<sup>157</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Artículo 31, Fracciones IV y VII.

que las normas jurídicas establezcan disposiciones tendientes a que el daño ambiental no se cause, finalidad que se puede alcanzar mediante el establecimiento de medidas específicas para la ejecución de actividades que pudieran ocasionarlo, mediante la delimitación en el uso de determinados materiales o, en su caso, exigiendo el manejo de una tecnología determinada.”<sup>158</sup> En México, este principio ha sido ampliamente referido en la legislación ambiental, cabe señalar que, desde el año de 1971 en el que se publicó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental,<sup>159</sup> este término ya era utilizado.

Actualmente, destaca su referencia en la LGEEPA que tiene entre sus objetivos propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo, definiendo la prevención como:

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

...

XXVI.- Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;

Cabe señalar que la LGEEPA establece los principios de política ambiental en el estado mexicano, mismos que son desarrollados en su Artículo 15 y que, respecto al principio de prevención, establece:

ARTÍCULO 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio

---

<sup>158</sup> Redactado por Manuel de Jesús Corado de Paz y consultado en GARCÍA LÓPEZ, TANIA (2013), *Derecho Ambiental Mexicano*, Ed. Bosch, Pag. 153

<sup>159</sup> Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1971

ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

...

VI.- La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

...

XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

Cabe señalar que no solamente en las leyes es reconocido este principio, también el poder judicial hace referencia al mismo. En este sentido, resulta relevante para el presente trabajo destacar el caso de la Corte IDH: *González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*.<sup>160</sup>

Sobre el mismo, el Poder Judicial Federal extrapoló lo señalado en la sentencia de 16 de noviembre de 2009 al emitir la tesis aislada “SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PARA RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN.”

Época: Décima Época, Registro: 2005003, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: I.12o.A.2 K (10a.), Página: 1505

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PARA RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN.

---

<sup>160</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205

El deber de prevención fue desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras (campo algodnero) vs. México; en la sentencia relativa sostuvo que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que sus eventuales violaciones sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito. Por otra parte, en cuanto al deber de garantía, estableció que el Estado está obligado a organizar todo el aparato gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, lo que, a su vez, supone no sólo abstenerse de violarlos, sino también adoptar las medidas positivas en función del sujeto de derecho. En este sentido contribuye a cumplir con dichas obligaciones, en relación con el medio ambiente, la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2004, instrumento que impone al Estado los principios de prevención y precaución, para salvaguardar las posibles violaciones de derechos humanos de la colectividad. Por tanto, para resolver sobre la concesión de la suspensión en el amparo tratándose de materia ambiental, deben tomarse en cuenta los aludidos principios.

#### DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 152/2013. Sergio Martín Segundo. 5 de julio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo César Morales Ramírez. Secretaria: Minerva Herlinda Mendoza Cruz.

Lo anterior, abona dos puntos importantes para el desarrollo del presente estudio:

- El Poder Judicial Federal hace referencia a los principios de prevención y precaución citados por la Corte, que en materia ambiental resultan de especial importancia para evitar los daños irreversibles al medio ambiente.



- Señala también, que el deber de prevención comprende aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos. Por lo que es necesario contar con una institución especializada de carácter jurídico y administrativo en beneficio de este principio y del derecho a un medio ambiente sano.

Así, tanto la Corte como en el Estado mexicano reconocen ampliamente el principio de prevención, mismo que en definitiva, podría fortalecerse estando a cargo de las dependencias adecuadas y especializadas para ello. Como bien señala Ferrer Mac Gregor, “La estrategia de prevención debe ser *integral*, es decir, debe *prevenir los factores de riesgo* y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva.”<sup>161</sup>

Respecto a las obligaciones que tiene el Estado, esto también es muy relevante, ya que como lo establece el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución, éste deberá también de proteger los derechos humanos, dentro de los que se encuentra por supuesto el derecho a un medio ambiente sano (artículo 4° constitucional). El deber de proteger en este caso se traduce en tener un sistema eficaz de prevención para que no se vulnere el mismo. Sin embargo, como se verá más adelante, la estructura institucional que actualmente impera hace que no se cumpla de forma eficaz con dicho precepto y de ahí también deriva parte de la propuesta que se hace al respecto.

En este mismo sentido, la SEGOB está a cargo ahora de la Policía Federal (cuyo enfoque original era precisamente el “preventivo”). Esto lo hace a través de la Comisión Nacional de Seguridad. Para efectos del presente trabajo, en cuanto a la reestructura que se debe hacer del marco jurídico e institucional para garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano reconocido en instrumentos internacionales, resulta de especial importancia que la institución garante de dichos derechos pueda estar apoyada por la fuerza pública federal.

---

<sup>161</sup> AA.VV.: “La Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos Humanos a la Luz de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana” en *Estudios Constitucionales*, Núm.2, 2012, pág. 157.

Además de lo anterior, es importante señalar que todas las dependencias de la administración pública federal trabajan bajo el Plan Nacional de Desarrollo. De éste derivan los programas sectoriales de cada dependencia y de estos algunos específicos o temáticos. En ese sentido, es justamente a la SEGOB a la que le conciernen los temas relacionados con los Derechos Humanos y en particular el Objetivo 3 de su programa sectorial es el que se encarga de dirigir las acciones para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, así como elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos.

Los alcances así del Objetivo sobre la protección y promoción de Derechos Humanos, se implementa a través de diversas estrategias y líneas de acción, sobre las cuales vale la pena destacar las siguientes:

**Estrategia 3.3. Coordinar el cumplimiento de recomendaciones y sentencias en materia de derechos humanos.**

Líneas de acción

...

3.3.2. Coordinar el cumplimiento de sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Garantizar con estricto apego a las leyes el cumplimiento de las sentencias y/o recomendaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano, por medio de la coordinación con las diversas instancias de la Administración Pública Federal y de los órdenes de gobierno. Dar cumplimiento a las reparaciones e implementar las medidas cautelares y provisionales emitidas por organismos competentes.

Si bien es cierto que se establecen los objetivos primordialmente buscados por este estudio sobre el cumplimiento de las sentencias de la Corte, cabe destacar que el Programa hace especial énfasis en la coordinación institucional. Incluso cuando se hace referencia al objetivo de “garantizar” su cumplimiento es a través de

la coordinación de instituciones federales. Es decir, este instrumento de política pública mandata el cumplimiento de las sentencias internacionales en la materia; sin embargo, carece todavía de un sentido práctico y ejecutivo para implementar y responsabilizar a instituciones determinadas para que de forma eficaz cumplan con las resoluciones de la Corte. De ahí entre otras razones, la importancia de diseñar nuevos mecanismos para su cumplimiento con instancias especializadas dentro de la organización de la SEGOB.

Por otro lado, es importante resaltar lo conducente a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH). Como hemos visto, México ha avanzado de forma progresiva en el desarrollo institucional para la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes para ejecutar eficientemente las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En 1997 se creó la Comisión Intersecretarial para Atender los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, y posteriormente “... el 11 de marzo de 2003, fue establecida con carácter permanente por Acuerdo del Ejecutivo, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.”<sup>162</sup>

La citada Comisión está integrada por la Secretaría de Gobernación, quien la preside; la Secretaría de Relaciones exteriores, a cargo de la Vicepresidencia y los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Educación Pública, Desarrollo Social, Salud y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El objeto de dicha Comisión es coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.

Sin embargo, esta Comisión Intersecretarial ha tenido poca actividad y en su momento sólo fungió una vez como entidad coordinadora, sin facultades de ejecución, por lo que se ha convertido en una estructura más de la administración

---

<sup>162</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *op.cit.*, p. 103.

pública federal, sin la autoridad y facultades suficientes para ejercer eficazmente las resoluciones del Sistema Interamericano.

Una vez más se evidencia el riesgo que tiene el Estado de incurrir en responsabilidad internacional al generar instituciones ineficientes y obsoletas que le impiden acatar las obligaciones internacionales que tiene en la materia. En este sentido, se violan claramente los artículos 1° y 2° de la Convención, al no garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano y al no adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo este y otros derechos. Este órgano intersecretarial debe reestructurarse o desaparecer y ser sustituido por nuevos mecanismos más eficientes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, y más aún cuando las mismas derivan de una sentencia internacional.

Como se podrá observar, por las razones expuestas y la importancia en diversas aristas que tiene la Secretaría de Gobernación, resultaría lógico que bajo su mandato estuviese también garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano. Las diversas facultades que hemos descrito, encajan con el modelo indispensable que se requiere para proteger los derechos humanos, recibir e interiorizar las sentencias en la materia de carácter internacional, llevar a cabo acciones preventivas, mantener un canal de comunicación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, instrumentar acciones de coordinación de forma transversal en toda la administración federal y utilizar, cuando sea necesario, a la fuerza pública del Estado para proteger estos derechos. Por lo anterior, parte de la propuesta de este trabajo es modificar la relación de supra-subordinación existente actualmente para re-sectorizar a la institución garante del derecho que nos ocupa a la Secretaría de Gobernación.

#### b) Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

El Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el que rige las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este Artículo le permite a la SRE promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda.

El Artículo 5º, señala que contará con una Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, la cual a su vez tiene en su estructura a la Dirección General Derechos Humanos y Democracia.

Esta dirección es la encargada de proponer, coordinar y desarrollar la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia. Para ello, coordina los trabajos de las áreas competentes de la Secretaría con otras dependencias de la Administración Pública Federal, para la definición e instrumentación de la acción internacional de México en los temas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos, de la democracia, la promoción de la equidad de género, la lucha contra la discriminación y la atención a grupos vulnerables, entre otros.

Para efectos del presente trabajo, cabe resaltar que además da seguimiento, en coordinación con las dependencias nacionales y organismos internacionales, a la implementación de las medidas cautelares y provisionales emitidas por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos.

También recibe, procesa y promueve la adopción de las medidas necesarias para resolver las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado Mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos, además de representar al gobierno de México en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, en coordinación con la Consultoría Jurídica del Ejecutivo Federal.

Una vez más, se puede observar que el desarrollo institucional de México en la materia ha evolucionado al grado de contar con una estructura detallada para la atención en el exterior de los derechos humanos; sin embargo, a pesar de tener unidades administrativas que se encargan de mantener la relación de comunicación con el Sistema Interamericano, para efecto del cumplimiento de las sentencias, éstas solo reciben, procesan y promueven su cumplimiento, pero no tiene ninguna facultad ejecutiva para lograr su implementación eficaz.

### c) Procuraduría General de la República (PGR)

La Procuraduría General de la República es el órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga de investigar y perseguir los delitos del orden federal. Su titular es el Procurador General de la República, quien dirige a los Ministerios Públicos de la Federación y a sus órganos auxiliares: la policía investigadora y el cuerpo de peritos.<sup>163</sup>

A la fecha de desarrollo del presente trabajo, fue aprobada aún sin entrar en vigor la Ley que transformará a la PGR en Fiscalía General de la República.

La actual estructura de la Procuraduría General de la República, cuenta con una Subprocuraduría especializada en la materia, la de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Dentro de la estructura de esta unidad administrativa, está la Dirección General de Cooperación Internacional, que se encuentra facultada para implementar las medidas institucionales tendientes a la atención de los requerimientos, visitas, medidas cautelares y recomendaciones formuladas por mecanismos y organismos internacionales de derechos humanos.

Así, la PGR también cuenta con oficinas y mandatos tendientes a atender la problemática de México en relación con las sentencias de la Corte IDH. Sin embargo, sus funciones se restringen a lo relacionado con cuestiones penales, a lo que por supuesto la materia ambiental no escapa. Por el contrario, el daño al medio ambiente está tipificado como delito en el Código Penal Federal. A pesar de esto, una vez más observamos que sus funciones están lejos de cubrir todos los aspectos que implican dan cumplimiento a una sentencia de carácter internacional en materia ambiental.

Es importante anticipar que más adelante abundaremos sobre la estructura de la PGR, en particular en cuanto a una unidad especializada precisamente en delitos ambientales.

---

<sup>163</sup> PGR: <http://www.pgr.gob.mx>

#### d) Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)

La Ley General de Víctimas<sup>164</sup> dio origen al Sistema Nacional de Atención a Víctimas el cual para su operación y el cumplimiento de sus atribuciones, cuenta con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.<sup>165</sup>

Esta Comisión tiene a su cargo garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado debe proporcionar a las víctimas de delitos o por violación a sus derechos humanos para lograr su reincorporación a la vida social.<sup>166</sup>

Sobre el particular, García Ramírez ha señalado que a pesar de estas “novedades” surgidas en México para la implementación del Derecho Interamericano de los Derechos Humanos, entre las que precisamente se encuentran la Ley General de Víctimas y la Ley sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado, los esfuerzos de modificación del ordenamiento interno aún son insuficientes.<sup>167</sup>

La CEAV, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica y de gestión, encargada de garantizar la representación adecuada de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil.

Sus principales actividades son:

- Construir el Registro Nacional de Víctimas.
- Definir las reglas de operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.
- Determinar las medidas de Asesoría Jurídica que los tres órdenes de Gobierno brindarán a las víctimas.

Está integrada por siete comisionados. Uno de estos comisionados cuenta con una Dirección del Comité de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y

---

<sup>164</sup> La Ley General de Víctimas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de enero de 2013 y reformada mediante Decreto publicado el 3 de mayo del mismo año.

<sup>165</sup> La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas fue constituida por Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 08 de enero de 2014.

<sup>166</sup> Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2014.

<sup>167</sup> García Ramírez, Sergio, op.cit., p. 7.

Ambientales; sin embargo, no ha tenido hasta ahora ninguna actividad preponderante en la atención de las víctimas ambientales.

Como se ha podido observar, la estructura del Estado mexicano y en particular la del Poder Ejecutivo es amplia y tiene además los mandatos normativos para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos, y en particular con las que deriven de organismos internacionales de los que es parte.

Sin embargo, lo que resulta claro también es que la pobre articulación de las instituciones, la duplicidad de funciones y sobre todo la falta de responsabilizar a una entidad específica para dar cumplimiento puntual a las resoluciones del Sistema Interamericano, específicamente en materia ambiental, deja al Estado en una situación de vulnerabilidad ante una clara e inminente coyuntura de esta naturaleza.

De todo lo anterior se puede desprender que, la sistematización de las funciones descritas anteriormente y dispersas en el gobierno federal, podrían dar mejor resultado de estar concentradas en una institución responsable de procurar justicia ambiental y ser además directamente responsable de ejecutar los lineamientos establecidos en una sentencia de la Corte IDH.

Para avanzar hacia la propuesta de este trabajo, se analizará específicamente la regulación ambiental a la que México está, nacional e internacionalmente, obligado; además, se revisarán diversos estudios de los que claramente se desprende la problemática que enfrenta el país respecto a la accesibilidad y eficacia de la justicia ambiental.





## V. REGULACIÓN Y PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

Para el desarrollo del presente capítulo, es fundamental recordar lo que al respecto señala el Dr. Orozco Henríquez: "... en materia medioambiental, existen marcos jurídicos y aparatos de justicia muy débiles en América, sea por falta de reconocimiento de la legitimidad activa de cualquier persona para solicitar la protección del derecho al medio ambiente sano; la lentitud de los procesos sustanciados en las jurisdicciones contencioso-administrativas, o la falta de recursos idóneos y efectivos para la protección del medio ambiente cuando su deterioro ha afectado el goce de otros derechos, todo lo cual ha causado daños irreparables al medio ambiente, el desplazamiento de comunidades, la falta de medios de implementación medio ambiental y la criminalización de la protesta de las comunidades afectadas."<sup>168</sup>

Sobre esto, sin duda alguna, los esfuerzos internacionales han impulsado un avance importante en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano. En este sentido, los tratados internacionales son una fuente de derecho indispensable para su protección.

Por su parte, don Sergio García Ramírez se ha referido al derecho internacional de los derechos humanos como fuente de derecho interno, así como a la necesidad de hacer una interpretación jurisdiccional progresiva y la consecuente relectura del ordenamiento doméstico a la luz el orden jurídico internacional.<sup>169</sup> Es por ello, que el ordenamiento interno mexicano debe de evolucionar, dotando a instituciones especializadas con las facultades necesarias para garantizar los derechos humanos. En este sentido, especialmente el derecho a un medio ambiente sano y así, armonizar el derecho nacional con los avances a nivel internacional en la materia.

Entre los principales tratados internacionales firmados por México se encuentran: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de

---

<sup>168</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J.J.: "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano" en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, num 19, enero-junio 2013, pág.185.

<sup>169</sup> García Ramírez, Sergio, *op.cit.*, p.3..

Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", donde específicamente se protege el derecho a un medio ambiente sano.

La protección específica de este derecho resulta fundamental, ya que se encuentra íntimamente ligado a la preservación de la vida; por consiguiente, de su debida protección, dependerá el poder contar con los elementos para el disfrute del resto de otros derechos existentes.

No obstante lo anterior, su incipiente aplicación aún dista mucho de contar con la eficacia que poseen otros derechos humanos.

El presente análisis se centra entonces en la eficacia vertical del cumplimiento de este derecho.

Como se ha señalado a lo largo de la presente tesis, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 4º lo siguiente:

Artículo 4º... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. **El Estado garantizará el respeto a este derecho.** El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley...

Este artículo establece la obligación que tiene el Estado de garantizar el respeto al derecho a un medio ambiente sano. Así, como lo señala Cançado Trindade: "... si el derecho a un medio ambiente sano se entiende no como el –prácticamente imposible- derecho a un medio ambiente ideal, sino más bien como el derecho a la conservación –es decir, la protección y el mejoramiento- del medio ambiente, entonces puede ser aplicado como cualquier otro derecho individual: se toma como un derecho “procesal”, el derecho al debido proceso ante un órgano competente, y así es asimilado a cualquier otro derecho garantizado a individuos y grupos de individuos.”<sup>170</sup>

Ahora bien, habiendo consenso sobre la naturaleza del derecho al medio ambiente como un derecho humano, cabe recordar que la definición de los mismos que da el Diccionario Jurídico Mexicano coincide con la postura anterior:

---

<sup>170</sup> CANÇADO TRINDADE, ANTÔNIO AUGUSTO (1993): *Medio Ambiente y Desarrollo: Formulación e Implementación del Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano*, Primera Ed., Costa Rica.

“Derechos humanos. Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”<sup>171</sup>

Para efectos del presente estudio, además de dilucidar la implicación del derecho al ambiente, es de suma importancia enfocarse en los “mecanismos de garantía”, entre los que está la propuesta concreta que se desarrollará más adelante.

Por otro lado, si bien la definición de derecho humano es abordada por diversos autores, su enfoque en relación al “medio ambiente” es menos recurrente. Resulta más frecuente encontrar definiciones de “derecho ambiental.”

Para Raúl Brañes, la expresión “derecho ambiental” se utiliza “... indistintamente para denominar el conjunto de las normas jurídicas que regulan cuestiones ambientales y la ciencia jurídica que se ocupa de tales normas.”<sup>172</sup> El mismo autor agrega que “... el derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”<sup>173</sup> De forma más concreta, Brañes señala que el derecho ambiental es el “... conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas.”<sup>174</sup>

Además, como se ha señalado, la reforma al Artículo 4º Constitucional de 1999 incluyó el término “adecuado”<sup>175</sup>, que posteriormente fue modificado y se sustituyó por “sano”.<sup>176</sup>

---

<sup>171</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Pag. 223

<sup>172</sup> BRAÑES, RAÚL (2000): *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 28.

<sup>173</sup> Ibídem, p. 29.

<sup>174</sup> Brañes, Raúl, op.cit., p. 18.

<sup>175</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 1999.

<sup>176</sup> Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 2012.

Esta modificación es justificada en la exposición de motivos de la reforma, para empatar el derecho interno precisamente a las disposiciones internacionales en la materia, lo que implica la homologación de términos:

“... el Estado mexicano requiere atender y discutir el tema ambiental a fin de vincular los derechos fundamentales con el medio ambiente, situación que ya se ha presentado en el derecho internacional de los derechos humanos. Tal es el caso del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que en su artículo 11 consagra el derecho a un medio ambiente sano...”<sup>177</sup>

Así, podemos decir que el derecho humano a un medio ambiente sano es el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas en su interacción con los elementos que la rodean, para hacer posible que su conducta no merme la capacidad regenerativa de todos los organismos vivos que la rodean.

Al respecto, la SCJN ha señalado los aspectos en los que se desarrolla este derecho:<sup>178</sup>

- a) En el poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales).
- b) En la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

Resulta de especial importancia para el presente trabajo, reflexionar sobre el alcance de la atención de las “regulaciones pertinentes”. Lo anterior nos refiere a distinguir cuales son las fuentes del derecho administrativo; es decir, determinar las normas que el Estado tiene la obligación de garantizar.

---

<sup>177</sup> Cámara de Diputados. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho individual y colectivo de disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado apto para el desarrollo y bienestar humano. Presentada por la Diputada Claudia Edith Anaya Mota (PRD). Diario de los Debates, 10 de diciembre del 2009.

<sup>178</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Núm. De Registro 2004684 "DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR, ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA".*

Roldán Xopa señala al respecto: “Consideraremos fuentes del derecho administrativo un conjunto de normas que se distinguen entre sí, sea por su posición dentro de un orden jerarquizado (entre otros, la Constitución, la ley, el tratado internacional o el reglamento), sea por su origen (órganos estatales, legislador, estados nacionales, juez o la comunidad, esto es la costumbre).”<sup>179</sup>

Para la presente tesis, la fuente de derecho que consideraremos en especial, son los tratados internacionales y específicamente las sentencias de los Jueces. Como hemos venido señalando, antes del año 2011, en México existía una discusión acerca de la jerarquía constitucional y la aplicación de los tratados internacionales.

Sin embargo, la reforma del año 2011 trajo aparejadas diversas acciones de implementación al interior de la Administración Pública Federal, razón por la cual hoy en día la atención de “las regulaciones pertinentes” que el Estado mexicano debe observar, comprende sin lugar a dudas, la atención de los tratados internacionales suscritos y, por supuesto, las sentencias que se desprenden de tribunales internacionales.

La Comisión ha señalado que una parte integral del proceso para dar efectiva aplicación y cumplimiento a la ley, consiste en que el Estado debe tomar las medidas necesarias para asegurar que las acciones de sus agentes cumplan las obligaciones jurídicas tanto nacionales como internacionales.<sup>180</sup>

Sepúlveda Iguíniz ha hecho referencia a los retos estructurales para la recepción de los criterios interamericanos, señalando entre ellos “... la superación de las limitaciones de la regulación administrativa y presupuestal que no prevén la incorporación de elementos ajenos a su propia regulación, por lo que se vuelven un obstáculo para la aplicación de resoluciones de índole internacional. Por ello, para cumplir con las recomendaciones se requiere una adecuada regulación administrativa presupuestal, cuya normatividad acepte la aplicación de disposiciones de orden internacional, en ello estamos incluyendo reglamentos, decretos, circulares y manuales que no tienen previsto el mundo de las normas internacionales,”<sup>181</sup> por

---

<sup>179</sup> ROLDÁN XOPA, JOSÉ (2008): *Derecho Administrativo*, Oxford.

<sup>180</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc.10 rev.1, 24 de abril de 1997

<sup>181</sup> Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, *op.cit.*, p. 414.

eso la propuesta planteada en el presente estudio conlleva una reestructuración y planteamiento de diversas funciones en el ámbito administrativo.

Como hemos visto, la reforma constitucional de derechos humanos da una ampliación de derechos en el ordenamiento jurídico y se integran al bloque de constitucionalidad los derechos reconocidos en Tratados Internacionales.

México es parte de la Convención Americana de Derechos Humanos desde el 24 de marzo de 1981 y ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el 16 de diciembre de 1998 y, por consiguiente, se encuentra obligado a cumplir con este tratado regional. En virtud de las reformas, el Estado está obligado a realizar las acciones pertinentes al interior, para la implementación de este y de todos los tratados internacionales suscritos en la materia.

Por lo que, una vez expuesta la problemática al respecto, centraremos nuestro objeto de estudio en la tutela judicial efectiva del Derecho Humano a un medio ambiente sano y de forma particular, en la eficacia de las sentencias dictadas por la Corte en materia ambiental en México. El correcto cumplimiento de las normas de protección ambiental, evita que el Estado sea internacionalmente responsable por violación de los derechos humanos.

## 1. REGULACIÓN

En este apartado se analizarán las disposiciones jurídicas internacionales y nacionales a las que el Estado mexicano está obligado en la materia que nos ocupa. Al respecto hay que recordar, como lo señala la Dra. Carmona Lara que, el “... derecho básico a disponer de un ambiente sano... es la concretización de los valores que la humanidad se autoimpone.”<sup>182</sup> Así, a partir de la Conferencia de Estocolmo hay coincidencia en que a partir de este principio se debía de estructurar sistemáticamente su protección, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

---

<sup>182</sup> CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN: EL derecho a un medio ambiente adecuado en México. Evolución, Avances y Perspectivas. Derechos fundamentales y Estado, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 96, 1a. Edición 2002, pág. 225.

La eficacia de las sentencias de la Corte, se encuentra plenamente ligada al cumplimiento de los tratados internacionales, los cuales se rigen por diversos principios, siendo de nuestro especial interés el de “*pacta sunt servanda*,”<sup>183</sup> que hace referencia a la obligatoriedad de los pactos. Sin la existencia de este pacto de obligatoriedad, queda sin sentido tanto el sistema jurídico nacional como el internacional.

Así, México al adherirse a la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentra obligado a cumplir con los preceptos contenidos en ella:

Artículo 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>184</sup>

**1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte** en todo caso en que sean partes.

2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

El Estado Mexicano se encuentra obligado a cumplir con lo dispuesto en el artículo 68 de la Convención y a hacer cumplir las decisiones de la Corte y, en caso contrario, de conformidad con el principio *pacta sunt servanda*, sería responsable internacionalmente al violar un tratado internacional.

Este artículo es de vital importancia dado que hace que las sentencias de la Corte sean “de acción”; es decir, no solo quedan en una declaración moral para la víctima, sino que implica que el Estado actúe para hacer o dejar de hacer algo.

En este contexto, a efecto de materializar las sentencias de la Corte, los Estados requieren de un marco normativo y de una estructura institucional que les permita ejecutar las resoluciones al interior, alcanzando con ello la eficaz protección de los derechos humanos. Sin la ejecución de las resoluciones, el esfuerzo de protección a los derechos humanos carece de sentido y la Corte disminuye su prestigio y credibilidad.

---

<sup>183</sup> Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 26.

<sup>184</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) San José, Costa Rica, 1969.



En el mismo tenor, la recepción o acatamiento de los mandatos jurídicos plasmados en sus opiniones, fortalece la protección de los derechos humanos.

Así, coincidiendo con lo que ha señalado Ferrer Mac-Gregor, las medidas provisionales, la supervisión de cumplimiento de sentencias y opiniones consultivas, también conforman la jurisprudencia interamericana. De la misma forma, Thomas Buergenthal establece que "... aunque la decisión de la Corte en un caso contencioso es obligatoria, lo cual naturalmente, no es el caso de una opinión consultiva, esta distinción puede carecer de significación práctica. El cumplimiento de los Estados de sus obligaciones internacionales no depende tanto del carácter formal de un fallo y de su ejecutoriedad abstracta. Mucho más importante es su impacto como fuerza capaz de legitimar la conducta gubernamental y la percepción de los gobiernos acerca del precio político que el no cumplimiento puede conllevar."<sup>185</sup>

Ahora bien, la ejecución de las sentencias trae aparejada la implementación de una serie de condiciones al interior de los Estados que permitan cumplir con los deberes internacionales. Como señala Martínez Valero, "... ninguna resolución de la Corte, por más simple que sea, puede ser ejecutada por ella misma, sino que, en todos los casos, deben ser los propios países a los cuales se condena los que deben dar cumplimiento conforme a su régimen jurídico interno."<sup>186</sup>

La misma autora señala que es por esto que muchas veces, más allá de la buena disposición del Estado, el cumplimiento de las resoluciones de la Corte resulta una tarea ardua pues no siempre se cuentan con los mecanismos jurídicos internos que faciliten el cumplimiento íntegro de las sentencias internacionales dictadas en su contra.

Por lo tanto, el derecho interno de los Estados debe de ser un mecanismo para que la protección internacional a los derechos humanos goce de efectividad. Lo anterior, implica la revisión del régimen jurídico interno para proporcionar las facilidades necesarias que coadyuven al cumplimiento de los tratados internacionales y, en caso de ser requerido, la obligación de los Estados de modificar

---

<sup>185</sup> BUERGENTHAL, THOMAS (1982): *El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*, en *Anuario Jurídico Interamericano 1981*, Washington, D.C., OEA, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 1982.

<sup>186</sup> MARTÍNEZ VALERO, D. A.: "Experiencia mexicana en la ejecución y cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CORZO SOSA, E. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J (dir), Colección: *Derechos Humanos y Poder Judicial, Tirant lo Blanch, México, 2013, pág. 376.*

su legislación interna para adecuarla a los nuevos retos internacionales; es decir, para que los tratados suscritos alcancen la eficacia jurídica.

Para Rodríguez Rescia, “... la eficacia jurídica debe entenderse como la posibilidad de que un sistema jurídico se adecúe al fin o propósito que motivó su origen... la eficacia jurídica de las sentencias de los tribunales en general es la que permite que una corte alcance prestigio y credibilidad.”<sup>187</sup>

Lo anterior, se encuentra contenido en el Artículo 2 de la Convención al establecer:

## **Artículo 2. Convención Americana de Derechos Humanos**

### **Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Así, existe un mandato claro de la Convención Americana de incorporar los derechos y libertades contenidos en sus disposiciones al Derecho interno, lo que se relaciona plenamente con la obligación de asegurar la ejecución de las sentencias de la Corte.

Las sentencias de la Corte dictadas resultan además obligatorias, definitivas y ejecutables, como lo señala el Artículo 67 de la Convención:<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup>Rodríguez Rescia, Víctor Manuel, *op. Cit.*, p. 7

<sup>188</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) San José, Costa Rica, 1969

## Artículo 67

El fallo de la Corte será **definitivo e inapelable**. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

A efecto de calificar la eficacia del cumplimiento de la protección a los derechos humanos, resulta necesario analizar en la legislación interna los mecanismos procesales de ejecución de sentencias contra el Estado.

En este sentido, la Corte ha señalado la obligación de cada Estado de proteger y garantizar los derechos contenidos en la Convención y en sus resoluciones:<sup>189</sup>

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. **Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.**

167. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la **necesidad de una conducta gubernamental que asegure**

---

<sup>189</sup> Caso Vázquez Rodríguez Vs Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988 párrafos 166 y 167

**la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.**

Ahora bien, tratándose del derecho humano a un medio ambiente sano, este no goza de antecedentes tan amplios como otros derechos, sin que ello menoscabe en absoluto la importancia y la obligación de los Estados a garantizar, así como la necesidad de crear el marco jurídico y las instituciones para esto.

Al respecto Samantha Namnum señala que: "... aun cuando en el ámbito internacional, así como en la mayoría de las constituciones de los Estados, se reconoce el derecho a un ambiente sano, todavía hay un largo camino por recorrer en cuanto a su ejercicio como un derecho subjetivo, ya que generalmente no se cuenta con los mecanismos procesales para hacerlo efectivo."<sup>190</sup>

Si bien es cierto que esta postura parece imperar en buena parte de autores especializados en derechos económicos, sociales y culturales, esto sin embargo resulta discutible en el caso del derecho humano a un medio ambiente sano. Desde nuestro punto de vista y coincidiendo con la Dra. Carmen Carmona debe prevalecer la visión de ser un derecho subjetivo a favor de los ciudadanos, en el que se debe determinar la forma en que se puede hacer efectivo, así como los mecanismos conducentes para ello.<sup>191</sup>

En este sentido, es importante referir que la Comisión ha establecido que cuando el derecho a la vida, la salud y a vivir en un ambiente sano ya esté protegido por la ley, la Convención exige la efectiva aplicación y cumplimiento de la misma<sup>192</sup> y, por ende, también se hace obligatorio el cumplimiento de las sentencias de la Corte cuando ese Estado además haya aceptado su jurisdicción.

Ahora bien, atendiendo a la categorización de los derechos humanos, el derecho al medio ambiente, nace a raíz de movimientos colectivos, aunque su protección puede y debe ser individualizada.

---

<sup>190</sup> NAMNUM, S. (2008): *Derecho a un Medio Ambiente Sano, Una mirada a los mecanismos legales para su defensa*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, pág. 7.

<sup>191</sup> CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN.: "Derechos humanos y medio ambiente" en *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, CARMONA TINOCO, JORGE ULISES y JORGE M. HORI FOJACO, (Coord.), IIJ, UNAM. 2010, pág. 14.

<sup>192</sup> CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

Al respecto, Namnum señala que este se encuentra dentro de “... la generación de los derechos civiles y políticos, la de los derechos económicos, sociales y culturales, y la de los derechos de solidaridad...”<sup>193</sup>

En este sentido, “... ya desde 1974 René Cassin, ganador del premio Nobel, hablaba de la necesidad de extender el concepto de la protección de los derechos humanos para incluir el derecho a un ambiente sano y decente”.<sup>194</sup>

Desde 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>195</sup> aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas señala:

## **Artículo 12**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

...

b) **El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;**

En el mismo tenor, se desarrolló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano del 5 al 16 de junio de 1972, en Estocolmo, Suecia. Como resultado se publicó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que fue un parteaguas para el derecho ambiental a nivel internacional, principalmente porque: i) articuló el derecho de las personas a vivir en un «medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar». Desde entonces, muchas organizaciones y gobiernos adoptaron

---

<sup>193</sup> Namnum, Samantha, *op.cit.*, p. 17.

<sup>194</sup> Ibidem, p.13.

<sup>195</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado el 16 de diciembre de 1966 en Nueva York, entró en vigor en México el 23 de junio de 1981.

instrumentos o constituciones nacionales que reconocen al medio ambiente como un derecho humano fundamental, ii) gran parte de las legislaciones nacionales relativas al medio ambiente se elaboraron a partir de Estocolmo y iii) el medio ambiente se incluyó y obtuvo un lugar prioritario en un gran número de agendas regionales y nacionales.

Aunado a ello, la Conferencia de Estocolmo recomendó la creación de un pequeño secretariado en las Naciones Unidas para la acción y coordinación de las cuestiones del medio ambiente, establecido en año 1972 con el nombre de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Entre los principios más sobresalientes para la materia del presente estudio, contenidos en la Declaración de Estocolmo, se encuentran:

Principio 1.- El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas **en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.**

Principio 2.- Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

...

Principio 22.- Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.

...

Principio 24.- Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.

Asimismo, "... la Resolución 45/94, la Asamblea General de las Naciones Unidas, recordó lo establecido en Estocolmo, determinando que todos los individuos tienen derecho a vivir en un ambiente adecuado para su salud y bienestar."<sup>196</sup>

Posteriormente, la Carta Mundial de la Naturaleza,<sup>197</sup> proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982, señala cuatro principios generales: i) Respetar a la naturaleza sin perturbar sus procesos esenciales, ii) Garantizar la supervivencia y viabilidad de todas las especies de la Tierra y de sus hábitats, iii) Proteger especialmente a las especies de carácter singular, a los hábitats de las especies en peligro y a ejemplos representativos de todos los tipos de ecosistemas y iv) Mantener la productividad de ecosistemas y organismos utilizados por el ser humano sin poner en peligro su integridad o la de otros ecosistemas y especies con los que coexistan.

La Carta Mundial de la Naturaleza también estipula que todas las personas deben tener la oportunidad de participar -ya sea individualmente o con otros- en la formulación de decisiones de interés directo para su medio ambiente y además tener acceso a los medios de reparación cuando su medio ambiente haya sufrido daños o degradación.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> AA.VV.: *Guía de Defensa Ambiental: Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano*, 1a ed., Asociación Interamericana para la Defensa del Derecho Ambiental, AIDA, México, 2008, pág. 6.

<sup>197</sup> Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982.

<sup>198</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, *Medio Ambiente y Desarrollo...cit.*

Aunado a ello, hace referencia a lo siguiente:

**14. Los principios enunciados en la presente Carta se incorporarán según corresponda en el derecho y la práctica de cada Estado y se adoptarán también a nivel internacional.**

**17. Se asegurará la disponibilidad de los medios financieros, los programas y las estructuras administrativas necesarias para alcanzar los objetivos de la conservación de la naturaleza.**

**22.** Teniendo plenamente en cuenta la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, cada Estado aplicará las disposiciones de la presente Carta por conducto de sus órganos competentes y en cooperación con los demás Estados.

**23.** Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

Así, la Carta Mundial de la Naturaleza reconoce el derecho de los individuos a participar ya sea de forma individual o colectiva en la toma de decisiones sobre temas ambientales. Asimismo, dota a las personas de la facultad de ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización. Ambos puntos están estrechamente relacionados con la propuesta del presente trabajo: el fortalecimiento de instituciones especializadas para garantizar la atención del Estado para procurar justicia ambiental, así como representar a las víctimas ambientales para lograr, no solamente la restitución de sus derechos sino, en su caso, el pago de las indemnizaciones o compensaciones correspondientes.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, señala:<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986



## ARTÍCULO 6

...

2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Posteriormente, en el año de 1987 fue acuñado el concepto de desarrollo sustentable derivado del informe “Nuestro Futuro Común,”<sup>200</sup> a cargo de la noruega Gro Harlem Brundtland, siendo el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sustentabilidad. La importancia de este documento reside en el hecho de dar una definición de desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), como “... desarrollo sustentable es aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”<sup>201</sup> Concepto incorporado a todos los programas de la ONU y eje de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Precisamente esta Cumbre, denominada “Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo,” señala importantes principios, destacando entre ellos:<sup>202</sup>

PRINCIPIO 10.- El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de

---

<sup>200</sup> BRUNDTLAND, GRO HARLEM (1987): *Nuestro Futuro Común* (nombre original del Informe Brundtland). Presentado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU.

<sup>201</sup> Idem.

<sup>202</sup> *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro 1992.*

decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11.- Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

PRINCIPIO 13.- Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

En el mismo sentido, en el año de 1994 la relatora Fatma Zohra Ksentini, presentó un borrador a la Comisión de Derechos Humanos sobre la Declaración sobre Principios de Derechos Humanos y Medio Ambiente.<sup>203</sup>

Por su parte, como lo hemos visto anteriormente, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) hace una referencia explícita al derecho a vivir en un medio ambiente sano.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> ZOHRA KSENTINI, FATMA (1994): *Human Rights and the Environment*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/24

<sup>204</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobada el 17 de noviembre de 1988 en El Salvador, entró en vigor en México el 16 de abril de 1996.

Aunado a esto, vale la pena recordar que estos son derechos progresivos que reconoce la Convención en el Artículo 26 antes citado, así como en el propio Protocolo de San Salvador en su artículo 19, párrafo octavo.

Además, existen otros instrumentos que también reconocen expresamente la importancia de la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente, como la Carta Democrática Interamericana suscrita el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú, al señalar que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política:

205

#### **Artículo 15 Carta Democrática Interamericana**

El ejercicio de la **democracia** facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente.

Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

En este sentido, el ejercicio de la democracia para facilitar la preservación y el manejo adecuado al medio ambiente traería aparejado indiscutiblemente la posibilidad de acceder a la justicia para defender este derecho, para lo que es indispensable crear los mecanismos adecuados para ello.

Por otro lado, reiteradamente se presentan casos en los cuales uno o más derechos humanos están relacionados con violaciones ambientales, principalmente por lo que respecta a casos relacionados con la protección de los derechos de los pueblo indígenas en términos del Convenio 169 de la OIT:<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Carta Democrática Interamericana suscrita en Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001.

<sup>206</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (núm. 169), Organización Internacional del Trabajo, aprobado el 27 de junio de 1989 en Ginebra, Suiza. Entró en vigor en México el 5 de septiembre de 1991.

## Artículo 7

...

Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, **para proteger y preservar el medio ambiente** de los territorios que habitan...

En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece:<sup>207</sup>

## Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

## Artículo 29

**1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente** y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. **Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.**

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

Sobre el primer párrafo del artículo 29 de esta Declaración, es importante resaltar que establece el derecho de los pueblos indígenas a la conservación y protección al medio ambiente. Esto cobra especial importancia cuando nos referimos

---

<sup>207</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007.

a países Latinoamericanos, con gran presencia de pueblos indígenas, que dadas sus características económicas, sociales y culturales, históricamente se han enfrentado con problemas de acceso a la justicia, ya sea por desconocimiento de la ley, por falta de vías de comunicación o por hablar solamente lenguas indígenas.

En el caso de México, alrededor de 6 millones 695 mil 228 personas de 5 años y más hablan alguna lengua indígena, las más habladas son: Náhuatl, Maya y lenguas mixtecas.<sup>208</sup>

En este sentido, como será desarrollado más adelante, dada la estrecha relación del derecho a un medio ambiente sano con el derecho de los pueblos indígenas, las comunidades vulnerables deben tener acceso efectivo a la justicia ambiental para la defensa de sus intereses a través de instituciones que los representen como víctimas, coadyuvando y responsabilizándose en caso de existir una instrucción específica en términos ambientales a través de una sentencia de la Corte.

A este respecto, se ha sostenido que “... en el marco de protección del Protocolo de San Salvador, se entiende que el medio ambiente sano es un derecho colectivo y, por tanto, parte de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, tomando en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos, es evidente que la protección del medio ambiente, por su amplitud y ámbito de abstracción, trasciende los límites de la subjetividad clásica de ser un derecho individual, para ser entendido también como un derecho social que afecta a grupos nacionales o colectivos en situación especial, como los pueblos indígenas, hasta dimensionarse hacia toda la humanidad e, incluso, a las futuras generaciones... Por ello, en ocasiones se le ubica como un derecho de interés difuso, pero es inevitable que también puede tener características de derecho claramente subjetivo, dependiendo del caso abordado.”<sup>209</sup>

Aunado a lo anterior, hay una segunda reflexión no menos importante y es la relativa al llamado “compromiso generacional”; es decir, el compromiso de las generaciones presentes para preservar el medio ambiente a efecto de que las generaciones futuras puedan disfrutarlo plenamente.

---

<sup>208</sup> INEGI <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P>

<sup>209</sup> AA.VV.: *Guía de Defensa Ambiental...* op.cit., pág. 49.

En la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 29ª reunión celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, se estableció:<sup>210</sup>

#### **Artículo 5** Protección del medio ambiente

1. Para que las generaciones futuras puedan disfrutar de la riqueza de los ecosistemas de la Tierra, las generaciones actuales deben luchar en pro del desarrollo sostenible y preservar las condiciones de la vida y, especialmente, la calidad e integridad del medio ambiente.

La Conferencia General de 1997 retomó lo que ya se había señalado anteriormente en instrumentos como la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 16 de noviembre de 1972, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobados en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo el 14 de junio de 1992, la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras aprobadas desde 1990.

En este sentido, dada la importancia del “compromiso generacional”, resulta indispensable contar con un representante social que tenga personalidad para actuar ante las competencias jurisdiccionales correspondientes a favor de las víctimas ambientales indeterminadas o determinadas, que tengan sobre todo rasgos o características de vulnerabilidad.

Para esto, una verdadera protección al derecho humano a un medio ambiente sano, involucra el contar con diversos medios para su defensa, tales como el mencionado acceso a la justicia, la implementación de políticas públicas, respeto a

---

<sup>210</sup> Artículo 5 de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 29ª reunión celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997

las organizaciones ambientalistas, y la reorganización de las instituciones públicas para que cuenten con las herramientas necesarias para internalizar las disposiciones jurídicas internacionales en materia de medio ambiente.

Por lo que respecta al acceso a la justicia, como ha sido mencionado, un aspecto fundamental para determinar su efectividad, es la ejecución de las sentencias, siendo estas el último eslabón de una cadena que estructura y hace posible que los preceptos internacionales en la materia se actualicen.

Si bien es cierto que el concepto de efectividad se ha discutido e intentado diferenciar del de cumplimiento (muchos juristas coinciden en equiparlos),<sup>211</sup> en el caso de las sentencias, a diferencia de las leyes de carácter general y abstracto, la efectividad si debe igualarse con el concepto de cumplimiento, ya que esa es precisamente la aspiración de quien tiene un derecho reconocido a su favor después de una disputa sobre la titularidad del mismo.

Por otro lado, resulta oportuno subrayar que, aunque las sentencias que emite la Corte son dictadas para dar solución a un caso en particular, los criterios y los razonamientos que llevaron a la emisión de la sentencia son un parámetro a considerar por los Estados adherentes al momento de su cumplimiento.

En este sentido, la correcta ejecución de sentencias resulta un aspecto complejo, dado que su eficacia depende además de las características particulares de cada Estado. Así, cada uno posee características propias y factores muy particulares (marco jurídico de aplicación, instituciones, actores ejecutores, política interna, presupuesto, entre otros) que pueden ser determinantes en la eficacia de la ejecución de las sentencias.

Sin duda alguna, los Estados deben de anhelar una democracia que tenga reglas claras e instituciones fuertes a efecto de reducir en la medida de lo posible, la discrecionalidad administrativa y la politización en la ejecución de las sentencias.

Lo anterior, es posible si los Estados cuentan con un marco jurídico claro, que determine los órganos encargados, plazos, condiciones, procesos, facultades, y demás aspectos que faciliten la ejecución de las sentencias. No olvidando que en los

---

<sup>211</sup> CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN (2010), *op.cit.*, pág. 14.

sistemas jurídicos no basta con contar con Leyes ejemplares sino que se requiere también de un marco normativo que permita su ejecución eficaz.

Lo anterior, ayudará a los Estados a cumplir con las sentencias dictadas en los casos en los que se ven involucrados, al igual que la jurisprudencia que resulte con motivo de la resolución dictada en otros asuntos. Cabe señalar que las sentencias tienen un amplio impacto y trascendencia, no solamente para las personas involucradas, sino para toda la sociedad por los cambios sustantivos que su ejecución puede implicar.

En diversos países de la región se presentan problemas estructurales para el cumplimiento de las sentencias, en el caso de México, podemos señalar que existen áreas de oportunidad para atender los problemas estructurales serios que impidan la ejecución de las mismas. Por lo que, resulta necesario modificar algunos aspectos para su mejor cumplimiento, como determinar a los órganos responsables de ejecutar las sentencias, lo que implica responsabilizar con precisión a quienes deban velar por su acatamiento total.

Luís Benavides ha señalado con claridad la problemática que enfrentan las víctimas en la búsqueda de justicia respecto al Sistema Interamericano, lo que él denomina “victimización”:<sup>212</sup>

“Primera victimización: cuando a la víctima se le violaron sus derechos.

Segunda victimización: durante el proceso judicial en el país donde se cometió la violación a los derechos de la víctima, al no poder obtener justicia y tener que acudir ante una instancia supranacional para buscarla.

Tercera victimización: cuando la víctima y/o el peticionario tienen que presionar al Estado para que la sentencia sea ejecutada. En esta fase las autoridades, ya sean municipales, estatales o federales, ponen un sinnúmero

---

<sup>212</sup> BENAVIDES, LUIS: *La “Despolitización” del Proceso de Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CORZO SOSA, E. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J (dir), Colección: *Derechos Humanos y Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, México, 2013, págs. 91-92.



de trabas para cumplir parcialmente o no cumplir lo dictado por la Corte.”

El presente estudio, tiene como objeto eliminar esta tercera “victimización” empoderando a un órgano de gobierno plenamente facultado y con la estructura necesaria para dar cabal cumplimiento a las sentencias de la Corte dictadas en torno al derecho humano a un medio ambiente sano.

Para atender la problemática anterior, el marco jurídico ambiental en México está constituido por 9 Leyes, 18 Reglamentos y más de 100 Normas Oficiales Mexicanas. Entre otros aspectos, hay que subrayar de manera esencial que cuando este derecho se incorpora al texto constitucional, contiene dos premisas básicas: la primera es que toda persona puede gozar de él, y la segunda es consagrar la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del mismo.<sup>213</sup> Este último aspecto es el objeto principal de este trabajo.

#### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*

Para efectos del presente trabajo es de gran relevancia el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional, que marca la pauta para garantizar que las diversas autoridades, cada una en el ámbito de su competencia, deben garantizar los derechos humanos y reparar las violaciones a los mismos.

#### **Artículo 1o.**

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

---

<sup>213</sup> CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN (2002), *op.cit.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

**Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...**

Por otro lado, como hemos visto, el artículo 4º constitucional es el que consagra el derecho humano a un medio ambiente sano:

#### **Artículo 4º**

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

En el mismo sentido, el Artículo 27 Constitucional establece el principio de conservación de los recursos naturales y las bases para llevar a cabo el ordenamiento territorial, así como el fundamento para las limitantes al derecho de propiedad o posesión a que están sujetas las áreas naturales protegidas.

Al respecto, el Doctor Jesús Orozco propone, a efecto de analizar los Derechos Humanos de los mexicanos, si siguiente clasificación:

- “Derechos individuales (civiles y políticos): el titular de los derechos civiles es básicamente el individuo y, en el caso de los políticos, el ciudadano. En general, se conocen, respectivamente, como garantías individuales o prerrogativas de los ciudadanos.

- Derechos sociales: los titulares son primordialmente determinados grupos sociales. Estos derechos tienen un carácter colectivo, así como un contenido social, económico y cultural.
- Derechos de los Pueblos o naciones: el titular es básicamente todo un pueblo o comunidad. En dicho grupo pueden destacarse los derechos de los pueblos indígenas, así como la protección del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales y culturales, y la libre determinación de los pueblos.”<sup>214</sup>

Así, el sistema jurídico mexicano, tiene leyes penales, civiles y administrativas de diversa jerarquía que tutelan el derecho humano a un medio ambiente sano como un derecho colectivo, pero también en términos subjetivos para hacer valer el mismo de forma individual ante instancias jurisdiccionales. De todas estas disposiciones, cabe hacer mención a la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

#### *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)*

El antecedente de esta Ley lo encontramos en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental promulgada en 1971 del cual emana la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA).

En el año 1972, se celebra la Cumbre de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. A esta, México llega con una legislación producto de los esfuerzos académicos de la época en torno al medio ambiente, que influenciaron el contexto nacional para emitir los primeros documentos legales sobre la problemática, siendo un período en el cual la atención se concentraban en la contaminación y en la salud pública.

Posteriormente, señala José Luis Lezama que, “... a principios de 1982 se publicó la Ley Federal de Protección del Ambiente, que sustituyó no sólo a la Ley Federal para Prevenir la Contaminación Ambiental de 1971, sino también su orientación sanitaria y su restricción contaminista. En la ley de 1982 la noción central es la del medio ambiente, con una concepción que apunta más a lo

---

<sup>214</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *op.cit.*, p. 12-13.

ecosistémico, que se preocupa no sólo por el bienestar humano, sino que, además le da cabida de alguna manera existencial legal al mundo no humano.”<sup>215</sup>

Así, la Ley Federal de Protección al Ambiente sustituye a la promulgada en 1971 y junto con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

En 1987 se reforma el artículo 27 Constitucional (que regula la propiedad) para señalar la necesidad de buscar el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente y se modifica también el artículo 73, que regula las facultades del Congreso, para descentralizar el tema ambiental, incluyendo su regulación legal y reglamentaria.

Finalmente, el 28 de enero de 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Esta ley es la base para “definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación.”<sup>216</sup>

Otro aspecto regulado por esta Ley, es el relativo al “... establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.”<sup>217</sup> Al respecto, cabe recordar que la ejecución eficiente de las sentencias de la Corte pasa por la coordinación adecuada entre instituciones.<sup>218</sup> Además, en muchas ocasiones, es necesario coordinar a diversos niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal) aunado a otros actores, como el caso de grupos indígenas, ejidales, empresariales, ONG’s, entre otros.

En los siguientes capítulos nos volveremos a referir a ello, ejemplificando con casos concretos la necesidad de coordinar a las diversas autoridades y abundaremos sobre el papel especial que tiene la Procuraduría Federal de Protección

---

<sup>215</sup> LEZAMA, JOSÉ LUÍS (2012): *Sociedad, Medio Ambiente y Política Ambiental 1970-2000*, consultado en “Los grandes problemas de México”, Tomo IV. Medio Ambiente, El Colegio de México.

<sup>216</sup> Artículo 1º Fracción II de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

<sup>217</sup> Artículo 1º Fracción IX de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

<sup>218</sup> Algunas de las instituciones más relevantes para estos fines son: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), con dependencias como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Procuraduría General de la República (PGR) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF).

al Ambiente (PROFEPA) como la instancia que destaca para dirigir los esfuerzos de ejecución, seguimiento, coordinación, instrumentación y concertación, entre autoridades para la realización de acciones específicas tendientes a la protección eficaz del derecho humano a un medio ambiente sano.

En este punto de nuestro estudio, es importante enfatizar que es la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente la que faculta a la PROFEPA para realizar acciones de índole diversa, aunque todas tendientes a la protección ambiental y de los recursos naturales.

En este sentido la LGEEPA establece como uno de sus instrumentos “... la emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.”<sup>219</sup> Esta facultad ha sido empleada por la PROFEPA, principalmente como un instrumento para instar a las autoridades Estatales a que cumplan la legislación ambiental.

Resultaría relevante extender esta posibilidad para el caso de impulsar el cumplimiento de las sentencias de la Corte en materia ambiental en lo correspondiente a la jurisdicción local, aunque no podría ser el único recurso al respecto, ya que estas tienen carácter no vinculante:

“Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes. Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente serán públicas, autónomas y no vinculatorias.”<sup>220</sup>

Por otro lado, la misma legislación establece la posibilidad de iniciar Acciones Colectivas en la materia, y el Código Federal de Procedimientos Civiles empodera a la PROFEPA para ejercer esta acción.

---

<sup>219</sup> Artículo 5º Fracción XVIII de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

<sup>220</sup> Artículo 195 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Aunado a lo anterior, la misma Ley hace referencia a otras facultades de la Procuraduría, como “... el establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.”<sup>221</sup>

Estas facultades son importantes para cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental, aunado al ejercicio de sus funciones cotidianas, que se materializan a través de “... la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley.”<sup>222</sup>

Al respecto, es imprescindible reflexionar en esta primera aproximación al marco jurídico ambiental en México y en particular al de la PROFEPA, si sus facultades son suficientes para cumplir con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado.

Sobre el particular, el presente estudio se centra en la obligación internacional consagrada en los artículos 1º y 2º de la Convención Interamericana, sobre garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Sistema (artículo 11 del Protocolo de San Salvador), y en todo caso en adoptar las medidas para hacer efectivos estos derechos.

En estos mismos términos, el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional, así como el artículo 4º del mismo ordenamiento, establecen la obligación de “garantizar” los derechos fundamentales en general y en particular se establece el mandato preciso para que el Estado garantice el respeto a este derecho.

En ese sentido, resulta de especial relevancia determinar los alcances que conlleva entonces la obligación de garantizar este derecho. Así, la doctrina en general coincide en que dicha obligación consiste en establecer las estructuras jurídicas e institucionales que materialicen el principio de efectividad consagrado en el derecho internacional. Es decir, en la organización gubernamental que haga

---

<sup>221</sup> Artículo 1 Fracción X de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

<sup>222</sup> Artículo 160 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

posible el disfrute y/o la reparación del mismo cuando ésta se ve amenazado o ha sido violado.

Dicha organización consiste en determinar las facultades necesarias de la maquinaria estatal cuente con las facultades suficientes para restituir cualquier agravio a este derecho e incluso para proveer a las víctimas, ambientales en este caso, las herramientas suficientes que les sirvan para ver satisfecha o por lo menos compensada su pérdida. Lo que además conlleva la instrumentación de los recursos administrativos y judiciales correspondientes para poder ser efectivamente ejercidos ante un tribunal competente.

Así, la sanción a quien resulte responsable, como la reparación del daño causado, deben de ser parte de los fines que busquen las atribuciones de la dependencia garante de dicho derecho.

Lo anterior, para cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales descritas, deriva en la modificación indispensable que al respecto se deba de hacer, tanto en el marco jurídico, como en el institucional, para garantizar la efectividad del derecho humano a un medio ambiente sano. De la eficiencia de este diseño gubernamental es que se puede materializar el mismo, y de hecho esto conlleva la misma existencia del propio derecho.

Dicho lo anterior, es importante señalar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) cuenta con su propio Reglamento Interior, que no solamente estructura y organiza a esta dependencia, sino también a sus órganos desconcentrados, como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El capítulo noveno de este reglamento (artículos 45 a 69) prevé las facultades y la organización administrativa de la PROFEPA. Como se verá a lo largo del presente estudio, en aras de fortalecer las capacidades de ésta Procuraduría, resulta necesario analizar sus facultades y estructura a la luz de las obligaciones nacionales e internacionales que el Estado mexicano tiene en la materia. Particularmente las de proteger, garantizar y reparar a las víctimas ambientales, tal como lo establecen el párrafo tercero del artículo 1º y el artículo 4º de la Constitución, así como los artículos 1º y 2º de la Convención y el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

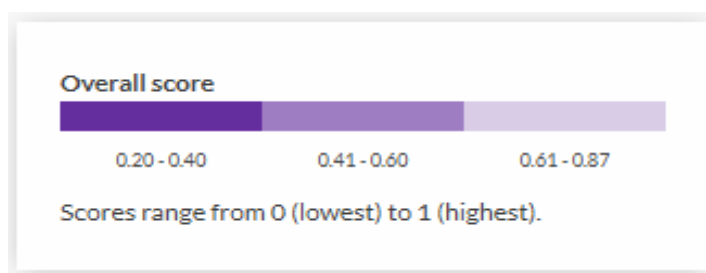
En estos términos hay que analizar la conveniencia de que sus facultades estén sustentadas en una ley determinada; de igual forma vale la pena revisar la dependencia jerárquica que tiene con la SEMARNAT, así como su naturaleza jurídica y, como se anticipaba anteriormente, la conveniencia de su posible dessectorización.

## 2. PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

Una vez revisado lo anterior, es importante reconocer que diversos estudios reflejan los importantes retos de México entorno al acceso a la justicia y en particular a la justicia ambiental.

La edición 2015 del índice Mundial de Imperio de la Ley, un estudio del World Justice Project, fundado en 2006 por la Barra Estadounidense de Abogados y que mide más de 40 factores que permiten dimensionar en la realidad práctica la existencia del Estado de derecho en la vida cotidiana de los ciudadanos, otorga a México el lugar 79 entre 102 países evaluados.<sup>223</sup> En lo referente a justicia criminal, ocupa el puesto 93 y en protección a derechos humanos el lugar 56.

El estudio se evalúa conforme a una calificación que oscila entre la más baja “0” hasta la más alta “0.87”, calificando como intermedia la calificación entre 0.41 – 0.60



En materia de derechos humanos otorga a México una calificación de 0.36 por lo que respecta al debido proceso legal.

<sup>223</sup> World Justice Project <http://data.worldjusticeproject.org/>





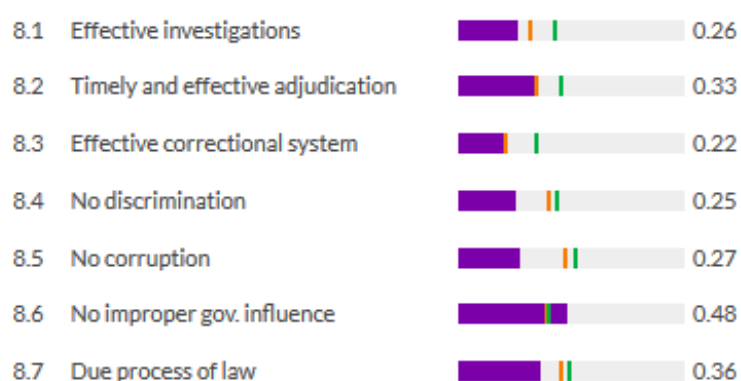
### Fundamental Rights



Por lo que respecta a la justicia criminal, también otorga una calificación de 0.36 al referirse también al debido proceso legal.



### Criminal Justice



Ambos resultados reflejan grandes retos en materia de acceso efectivo a la justicia. Así, México se encuentra en un momento clave para fortalecer sus instituciones y crear instrumentos que permitan acceder a la justicia en todos los niveles.

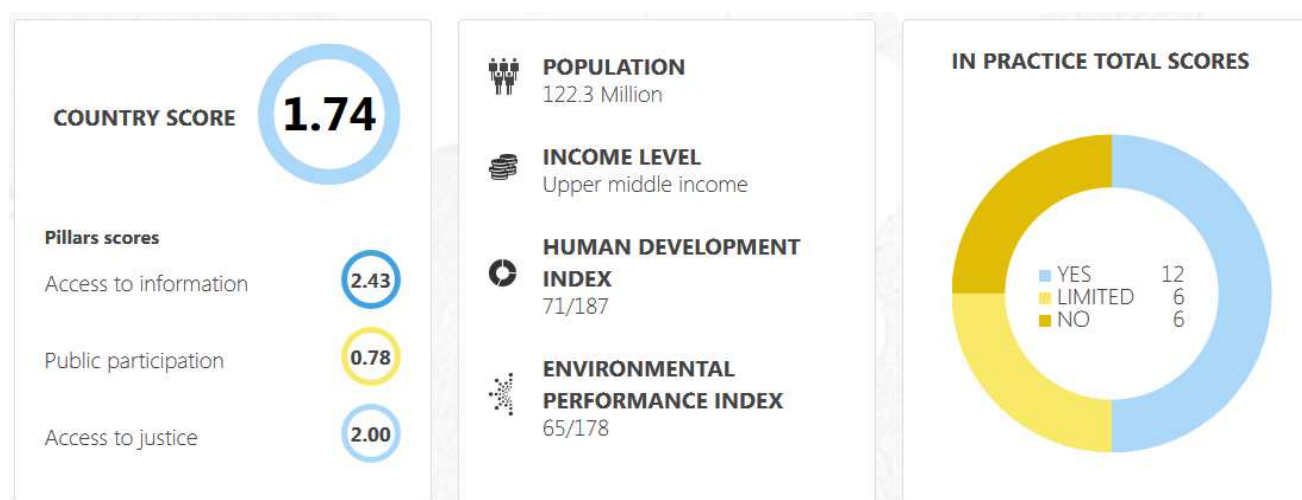
El estudio anteriormente referido es muy significativo al reflejar la realidad cotidiana de la justicia en México; es por ello que esta tesis pretende atender con precisión una de esas aristas: la protección eficaz del Derecho a un medio ambiente sano reconocido e instruido en una sentencia de la Corte.

En otro estudio especializado en materia ambiental por el Environmental Democracy Index <sup>224</sup> y realizado entre mayo y septiembre de 2014, se evalúa positivamente a México en materia de transparencia, pero evalúa de forma negativa la participación ciudadana.

Respecto a la transparencia, señala que en México existen herramientas para acceder a la información en torno al medio ambiente y se genera, además información clasificada y accesible para el público.

Por otra parte, el mismo estudio indica que es necesario fortalecer mecanismos para reducir las brechas de acceso a la justicia tanto financiera como social de los grupos marginados.

La calificación general de México en este estudio fue de 1.74 (la mayor calificación la obtuvo Lituania con 2.42 puntos) y, en particular, en lo referente al acceso a la justicia la calificación fue de 2.00:



El estudio aborda tres grandes pilares: transparencia, participación y justicia. Respecto a este último punto, se citan los resultados a continuación:

<sup>224</sup> Environmental Democracy Index <http://www.environmentaldemocracyindex.org/country/MEX>

<b>+ Guideline 15:</b> Information Request Appeals	?	3.00
<b>+ Guideline 16:</b> Public Participation Appeals	?	3.00
<b>+ Guideline 17:</b> Right of Public to Challenge State or Private Actors	?	3.00
<b>+ Guideline 18:</b> Broad Standing	?	3.00
<b>+ Guideline 19:</b> Fair, Timely & Independent Review	?	0.80
<b>+ Guideline 20:</b> Affordable Access to Relief & Remedy	?	0.00
<b>+ Guideline 21:</b> Prompt Effective Remedies	?	2.17
<b>+ Guideline 22:</b> Effective Enforcement	?	2.00
<b>+ Guideline 23:</b> Awareness and Education about Remedies & Relief	?	1.00
<b>+ Guideline 24:</b> Public Access to Judicial and Administrative Decisions	?	3.00
<b>Guideline 25:</b> Capacity Building for Access to Justice (There are no indicators for this Guideline)	?	-
<b>+ Guideline 26:</b> Alternative Dispute Resolution for Environmental Issues	?	1.00

Como se puede observar, son evaluados con la mayor puntuación los medios de acceso a la información (*information request appeals*), medios de participación pública (*public participation appeals*), el derecho público para manifestar su opinión al gobierno y a actores privados (*right of public to challenge state or private actors*) y el acceso a decisiones judiciales o administrativas (*public Access to judicial and administrative decisions*).













Se justifica la calificación anterior dada la vigencia de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que es una herramienta fundamental para acceder a la información de las dependencias administrativas.

En un rango menor aparecen las restituciones (*prompt effective remedies*) y la efectividad en el cumplimiento (*effective enforcement*).

Lo que evidencia la importancia de generar los instrumentos jurídicos e institucionales urgentes para revertir esta falla democrática.

Con un rango de 1.00 se encuentran la concientización y educación sobre restituciones (*awareness and education about remedies & relief*) y los medios alternativos de resolución de disputas de carácter ambiental (*alternative dispute resolution for environmental issues*).

Así, para efecto del presente trabajo, resulta oportuno resaltar el punto 22 que se refiere a la efectividad del cumplimiento, en el que fueron evaluados los siguientes aspectos:

<b>Indicator 1:</b> To what extent does the law provide for the effective enforcement of criminal court decisions relating to the environment?	 	<u>3</u>
<b>Indicator 2:</b> To what extent does the law require the enforcement of criminal court decisions relating to the environment to be timely?	 	<u>0</u>
<b>Indicator 3:</b> To what extent does the law provide for the effective enforcement of civil court decisions relating to the environment?	 	<u>3</u>
<b>Indicator 4:</b> To what extent does the law require the enforcement of civil court decisions relating to the environment to be timely?	 	<u>0</u>
<b>Indicator 5:</b> To what extent does the law provide for effective enforcement of decisions relating to the environment taken by administrative and other relevant bodies?	 	<u>3</u>
<b>Indicator 6:</b> To what extent does the law ensure the enforcement of administrative decisions relating to the environment will be timely?	 	<u>3</u>

Resalta en la información anterior la calificación de “0” obtenida en los rubros que se refieren a la existencia de plazos para el cumplimiento de sentencias tanto civiles como penales.

Esta baja calificación fue obtenida en virtud de la falta de regulación sobre los tiempos para dar cumplimiento a sentencias. El estudio justifica diciendo:

“La oportunidad del cumplimiento de las sanciones en los procedimientos penales, está sujeta a la discrecionalidad de los jueces.”

“El cumplimiento oportuno de las decisiones de las cortes civiles está sujeto a la discreción de los jueces civiles encargados de los casos

específicos. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental son de reciente promulgación y todavía no se han puesto en la práctica.”

Así, una vez que ha quedado asentado que las sentencias dictadas por la Corte en casos contenciosos, incluyendo aquellas relativas a temas ambientales, son de cumplimiento obligatorio para los Estados, y ante la situación actual del país resulta prudente preguntarnos: ¿el marco jurídico de México es adecuado para cumplir con las sentencias? ¿las instituciones con las que cuenta son las adecuadas para cumplir con las sentencias? ¿el derecho humano a un medio ambiente sano tiene las herramientas necesarias en México para ser garantizado?

A efecto de dar respuesta a estas interrogantes, en el siguiente capítulo analizaremos la estructura del sector ambiental en México a la luz de las disposiciones Interamericanas y para efecto de dar cumplimiento de sentencias de la Corte en la materia.

## VI. ESTRUCTURA DEL SECTOR AMBIENTAL EN MÉXICO

En el presente capítulo se analizará la estructura del sector ambiental a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las obligaciones internacionales que el país tiene en la materia que nos ocupa. De forma particular se hará lo conducente en lo que respecta al diseño institucional y a las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por ser la institución que debería tener la atribución específica de velar por el derecho humano a un medio ambiente sano.

Este ejercicio resulta indispensable después de observar todas las obligaciones a las que el estado mexicano está jurídicamente vinculado en términos locales y sobre todo internacionales.

Como lo establece la Dra. Carmen Carmona: "... en el caso de México para la aplicación efectiva de la legislación ambiental se requiere de una revisión profunda de las instituciones jurídicas y del sistema jurídico mexicano en general."<sup>225</sup>

### 1. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES .

La SEMARNAT es la institución que funge en México como cabeza del sector ambiental. Esto responde a que "...el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala que el Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de la asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado."<sup>226</sup>

Actualmente, según lo dispuesto por la LOAPF en su artículo 26, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con 17 dependencias y una Consejería Jurídica. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene definidas sus facultades en el Artículo 32bis de la misma LOAPF.

---

<sup>225</sup> CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN (2010) Pag. 34

<sup>226</sup> ROLDÁN XOPA, JOSÉ (2008): *Derecho Administrativo*, Oxford.

De forma general, podemos señalar que centra sus actividades en cuatro aspectos prioritarios:<sup>227</sup>

- La conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad.
- La prevención y control de la contaminación.
- La gestión integral de los recursos hídricos.
- El combate al cambio climático.

De forma específica, podemos resaltar que esta dependencia se encarga de fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

Asimismo, vigila y estimula, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; además de imponer las sanciones procedentes. Esta facultad se materializa precisamente en las que tiene asumidas la PROFEPA como uno de sus órganos desconcentrados.

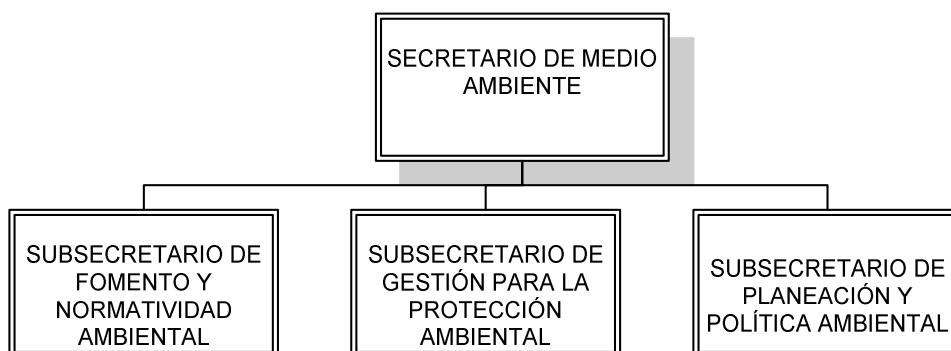
En foros internacionales la Secretaría participa respecto a las materias de su competencia, con el acompañamiento que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y propone a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en materia ambiental.

Aunado a lo anterior, una de sus facultades es la de evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado. Como veremos en los siguientes capítulos, esta facultad resulta de gran importancia al tratarse de un mecanismo preventivo para proteger el patrimonio natural del país.

Para cumplir con su mandato, la SEMARNAT cuenta con tres subsecretarías, así como diversos Órganos Desconcentrados y Descentralizados que conforman el Sector Ambiental Federal.

---

<sup>227</sup> SEMARNAT <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/quienessomos>



Una de sus oficinas principales es la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, que tiene entre sus atribuciones promover una cultura de respeto a los derechos humanos, bajo criterios de igualdad de género, generacionales y respeto a la diversidad cultural, que permita la población su desarrollo y bienestar.<sup>228</sup>

Asimismo, se encuentra facultada para “... diseñar, coordinar y evaluar, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de la Secretaría, las políticas, lineamientos y programas en materia de derechos humanos, igualdad de género, jóvenes y comunidades y pueblos indígenas.”<sup>229</sup>

Es el área encargada de “... intercambiar experiencias y fomentar acciones en el ámbito de la competencia de la Secretaría para fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, juventud y la atención a pueblos indígenas, con otras instancias del Ejecutivo Federal, con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con las entidades federativas y los municipios o delegaciones, con las agrupaciones y organizaciones ambientalistas y sociales, con instancias del sistema educativo nacional, con los medios de comunicación, con instituciones de investigación y con la población en general.”<sup>230</sup>

También ayuda en la “... coordinación de las gestiones que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del Sector Ambiental emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones

<sup>228</sup> Artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

<sup>229</sup> Artículo 12 Fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

<sup>230</sup> Artículo 12 Fracción XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



emitidas por los organismos de protección y defensa de los derechos humanos, nacionales e internacionales.”<sup>231</sup>

El Jefe de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia tiene, entre otras, las siguientes funciones que se agotan al interior de la propia Secretaría:

#### Artículo 19 del Reglamento Interior de la SEMARNAT

...

XIV. Proponer, conforme a su competencia, al subsecretario de su adscripción, la participación de la Secretaría en foros internacionales, así como los mecanismos para cumplir las obligaciones derivadas de los instrumentos jurídicos de los que el país sea parte, y los programas y proyectos de cooperación técnica con países, organismos internacionales y entidades extranjeras con los que se suscriban convenios en materias de la competencia de la Dependencia, de acuerdo a las políticas y lineamientos que establezcan las subsecretarías competentes y la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;

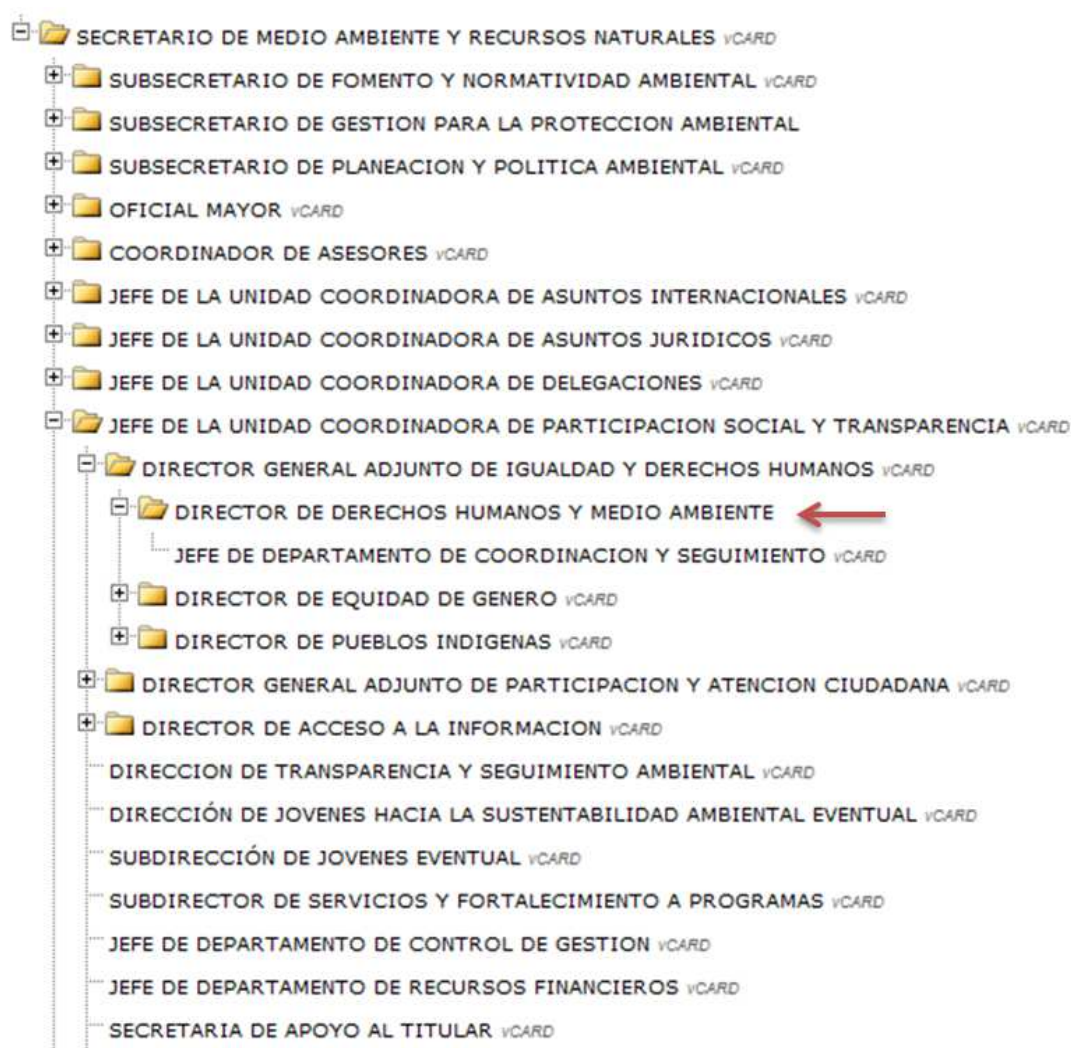
Cabe señalar que si bien, ha sido una constante en el Gobierno Federal la adscripción de unidades administrativas para la atención los temas relacionados con los derechos humanos, es necesario reconocer que esta facultad deriva de la relación jerárquica otorgada mediante los reglamentos interiores de las dependencias. Por consiguiente, sus facultades son relativizadas en grados variables, generalmente limitadas al obedecimiento de instrucciones o al desahogo de funciones técnicas o consultivas.

Sobre esta misma Unidad, en el año 2009 se modificó la estructura orgánica de la SEMARNAT, incorporando la Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos. Dentro de esta Dirección General Adjunta se encuentra la Dirección de Derechos Humanos y Medio Ambiente.

---

<sup>231</sup> Artículo 12 Fracción XXVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Resalta el hecho de que los temas concernientes a la atención a los derechos humanos y medio ambiente recaen en un funcionario cuyo nivel jerárquico es de Dirección (séptimo nivel de jerarquía en la Administración Pública Federal mexicana), lo que resulta contradictorio dado que sus facultades le impiden realizar acciones de coordinación, para las cuales se requiere tener un nivel jerárquico superior o equivalente al de las áreas que serán coordinadas:



Estas unidades administrativas responden al titular de Unidad, el que de forma esporádica ejerce facultades para “proponer” mecanismos para cumplir con las obligaciones derivadas de los instrumentos jurídicos de los que el país sea parte, y los programas y proyectos de cooperación técnica con países, organismos internacionales y entidades extranjeras con los que se suscriban convenios en materias de la competencia de la Dependencia.

Es decir, resulta evidente la ausencia clara, específica y contundente sobre la autoridad instrumentadora de las acciones a realizar para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia ambiental.

En este sentido, las obligaciones derivadas de la Convención para garantizar los derechos protegidos por el Sistema Interamericano (artículo 1° de la Convención y 11° del Protocolo de San Salvador) están expuestas y son incumplidas de forma sistemática. Si bien es cierto que la Secretaría al ser el área normativa que determina los supuestos en los que los posibles agentes contaminantes deben realizar acciones de adaptación y mitigación en las distintas actividades reguladas en materia ambiental (impacto, uso de suelo, industria y lo concerniente a la zona federal marítimo terrestre y los ambientes costeros), esto no garantiza el cumplimiento de las mismas.

Por otro lado, en esos mismos términos ejerce facultades preventivas y de vigilancia *ex ante* a través de las diversas direcciones concernientes a la gestión ambiental, otorgando las autorizaciones o concesiones correspondientes para la realización de diversos proyectos con consecuencias ambientales, lo que materializa el cumplimiento solo de la obligación de proteger consagrada en la Constitución.

Finalmente, esta estructura es insuficiente para ejecutar transversalmente los mecanismos de reparación y compensación de daños ambientales cuando se ha sufrido un menoscabo en el Derecho Humano a un medio ambiente sano, con lo que se viola el artículo 2° de la Convención, así como el artículo 25 del mismo ordenamiento cuando el contenido del derecho deriva de una resolución jurisdiccional y el artículo 26 al no proteger de forma progresiva este derecho. De igual forma está ausente el cumplimiento a lo determinado por el artículo 4 Constitucional por lo que respecta a la garantía que el Estado debe procurar sobre este bien jurídico.

Es por eso que, como veremos más adelante, resulta necesario contar con una dependencia cuyo titular posea el nivel jerárquico y las facultades necesarias para realizar actividades de instrumentación, seguimiento y ejecución de las sentencias de la Corte para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano.

La institución en la que recaigan estas delicadas funciones debe realizarlas teniendo como objetivo procurar justicia ambiental mediante la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental vigente, además de vigilar la regulación de actividades industriales riesgosas, la contaminación al suelo y al aire, y el cuidado de los recursos naturales.

Cabe señalar, que las actividades de instrucción que puede desempeñar una institución especializada en procurar justicia ambiental, pueden tener como punto de contacto las áreas actualmente creadas en distintas instancias gubernamentales del sector, para la atención específica de los temas relacionados con derechos humanos.

A continuación se analizarán otros órganos del sector ambiental que desempeñan una función específica en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

## 2. AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS (ASEA).<sup>232</sup>

En noviembre de 2013, la Senadora Ninfa Salinas Sada, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentó una iniciativa de ley por la que se creaba la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos, para garantizar el cumplimiento de estándares internacionales de protección ambiental en las operaciones de ese sector.

El origen de esa iniciativa, era la condición de dicho partido político para apoyar la reforma energética que se estaba también discutiendo en México en esos momentos. Sobre todo previendo la utilización de métodos como el cuestionado *fracking*.<sup>233</sup> El PVEM sujetó así la aprobación de la reforma energética a la creación de este órgano desconcentrado del Estado.

Unas semanas después, el 20 de diciembre de 2013, fue promulgada la Reforma Energética. Se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>232</sup> Mejor conocida como Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).

<sup>233</sup> *Fracking* es un término anglosajón para referirse a la técnica de fracturación hidráulica para la extracción de hidrocarburos. La extracción se realiza mediante la fracturación de la roca madre. El mecanismo involucra el uso de gran cantidad de agua y químicos, se le asocia con problemas como: contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, contaminación del aire, contaminación de suelos al cerrar los pozos, entre otros.

Mexicanos, para fomentar en el sector privado las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos. Lo que también derivó en la promulgación de 9 leyes reglamentarias y en la reforma de 12 leyes más.<sup>234</sup>

La reforma energética incluyó así este tema relacionado con el medio ambiente, al respecto Francisco Javier Hernández ha señalado que: “Uno de los ejes que sustenta la reforma es precisamente la Sustentabilidad y Protección al Medio Ambiente, para lo cual se deberán mitigar los efectos negativos de la producción y consumo de energías fósiles y contar con mayor disponibilidad de energías limpias.”<sup>235</sup> Esto, se ha intentado materializar a través de la ASEA.

Así, esta Agencia fue creada mediante Ley, como un órgano desconcentrado de la SEMARNAT con autonomía técnica y de gestión.<sup>236</sup>

La ASEA está encargada de regular y supervisar la seguridad industrial, la seguridad operativa y la protección del medio ambiente exclusivamente en las actividades del sector hidrocarburos. Señala Daniel Basurto que “... las atribuciones de la Agencia y su mandato se pueden resumir en facultades para emitir normas y regulación; otorgamiento de permisos, así como verificación del cumplimiento de las mismas y para, en su caso, sancionar su cumplimiento... La Agencia se constituye en el equivalente a SEMARNAT para el sector hidrocarburos.”<sup>237</sup>

Antes de la reforma, la seguridad industrial en el sector hidrocarburos estaba encomendada a la Secretaría de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos; por su parte, la protección al medio ambiente era competencia exclusiva de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como complemento, Petróleos Mexicanos en su carácter de operador único de las actividades del sector hidrocarburos, instrumentaba políticas de protección ambiental.

---

<sup>234</sup> BASURTO, DANIEL (2015): *Reforma Energética y sus Implicaciones en Temas Ambientales*, en *Derecho Ambiental y Ecología*, Número 66/67, Centro de Estudios Jurídicos Ambientales, (CEJA), México.

<sup>235</sup> HERNÁNDEZ, FRANCISCO JAVIER.: “Reforma Energética y Medio Ambiente”, en *Derecho Ambiental y Ecología*, Número 66/67, Centro de Estudios Jurídicos Ambientales, (CEJA), México Abril-Mayo/Junio-Julio 2015

<sup>236</sup> Artículo 1º de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

<sup>237</sup> BASURTO, DANIEL (2015): *Reforma Energética y sus Implicaciones en Temas Ambientales*, en *Derecho Ambiental y Ecología*, Número 66/67, Centro de Estudios Jurídicos Ambientales, (CEJA), México.

La iniciativa de reforma energética presentada por el Ejecutivo Federal modifica el esquema anterior, creando un órgano regulador del sector hidrocarburos encargado de garantizar que las actividades del sector respeten el derecho humano a un medio ambiente sano:<sup>238</sup>

“ Regulación ambiental: Tiene como objetivo que las empresas petroleras evalúen, prevengan y mitiguen los riesgos de una afectación al medio ambiente, de manera preventiva. En caso de un derrame de hidrocarburos u otros incidentes, se supervisa la remediación correspondiente. Cada una de estas materias merece un estudio diferenciado por el bien o bienes que jurídicamente tutelan: en el primer caso, la evaluación, control y mitigación protegen tanto la vida y salud de las personas, como las instalaciones y el medio ambiente; en el segundo, las acciones están encaminadas a garantizar que las actividades del sector hidrocarburos respeten el derecho humano a un medio ambiente sano que toda persona tiene para su desarrollo y bienestar.”

El 31 de octubre de 2014 se emite el Reglamento de la Agencia, señalando que la misma contará con un Director Ejecutivo designado por el Presidente de la República. Con esto, la ASEA entra en operación como la institución encargada de regular y supervisar la protección del medio ambiente exclusivamente en las actividades del sector hidrocarburos, en coordinación con diversas dependencias.

Actualmente, la Agencia continúa con su proceso de instrumentación y no se tiene conocimiento de la creación de un área que atienda de forma específica los derechos humanos y el medio ambiente (como en el caso de la SEMARNAT).

Al respecto, ante una circunstancia tan sensible para el medio ambiente como la exploración y producción de petrolíferos, resulta claramente insuficiente la estructura jurídica e institucional creada para proteger este Derecho Humano. Con lo anterior, una vez más el Estado mexicano incurre en responsabilidad internacional al

---

<sup>238</sup> *Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.*

violar los artículos 1° y 2° de la Convención en relación con el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

Con estas instituciones, que no tienen las facultades, ni una estructura completa y compleja capaz de prevenir de forma eficaz daños al medio ambiente por la extracción de hidrocarburos, también se viola el párrafo tercero del artículo 1° Constitucional en relación con el artículo 4° de dicho ordenamiento.

En este sentido, nuevamente resulta oportuno considerar que más bien debería de ser un solo órgano del Estado el encargado de procurar justicia ambiental en cualquier ámbito, así como el instrumentador de las sentencias de la Corte. En este caso en coordinación con otras dependencias del sector ambiental, entre ellas la ASEA, máxime de cara a los nuevos desafíos que se presentarán en este sector a nivel internacional.

Claramente, la reforma energética desatará múltiples inversiones en México y la llegada de decenas de empresas trasnacionales (SHELL, EXXON, etc.) para explorar yacimientos energéticos. Esto sin duda generará ingresos y empleos al país, pero también muy probablemente un sinfín de problemas ambientales que habrá que reparar y vigilar. Aunado a ello, los conflictos ambientales se entrelazan también con intereses comerciales en los cuales intervienen paneles internacionales que protegen otro tipo de derechos.<sup>239</sup>

Es importante referir también que la ONU ha señalado que los Estados son en sí mismos responsables de las violaciones a derechos humanos cometidas por agentes privados, “... los Estados pueden estar incumpliendo sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando se les puedan atribuir esas violaciones o cuando no adopten las medidas adecuadas para prevenir, investigar, castigar y reparar los abusos cometidos por agentes privados.”<sup>240</sup>

En el actual modelo de gestión que se ha diseñado, la PROFEPA y la ASEA tienen una relación de estrecha colaboración. De hecho, es la Procuraduría la que por órdenes de la Agencia, realiza las inspecciones correspondientes.

---

<sup>239</sup> Véase el caso Metalclad vs Estados Unidos Mexicanos. Laudo del Tribunal Arbitral constituido con base en el Capítulo Once del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 30 de agosto de 2000.

<sup>240</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comentario al principio I de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 17-4 de 16 de junio de 2011.

Son parte del mismo sector (ambiental), con la misma naturaleza (órganos desconcentrados) y con los mismos mandatos, que incluso pueden confundirse por la actividad que regulan. La ASEA va hacia la cadena productiva, pero no hacia la gestión del hidrocarburo por parte del consumidor final.

Es decir, no es lo mismo regular el transporte de hidrocarburos como una parte del eslabón de la cadena productiva, que el derrame derivado de un accidente por parte de un consumidor final (gasolina).

En este sentido, hay también otras cuestiones que escapan al legislador o que deliberadamente dejó para promover en el ámbito exclusivo de la PROFEPA, como la promoción de Acciones Colectivas en la materia; ó, en este caso, aún más importante, la legitimidad para iniciar la Acción de Responsabilidad Ambiental establecida en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Es decir, las acciones contenciosas para representar a la sociedad en este y otro tipo de violaciones ambientales sigue siendo una facultad de la institución encargada de la procuración de justicia ambiental, lo que probablemente legitimaría plenamente la coordinación e instrumentación por parte de la PROFEPA ante una eventual resoluciones dictada por el SIDH en un caso relacionado con hidrocarburos.

Por otro lado, como se verá en el siguiente apartado, en caso de minorías “... la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos sobre el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas ha incorporado explícitamente en el ámbito material de este derecho los recursos naturales,”<sup>241</sup> en este sentido, el traslape de territorios indígenas, yacimientos petroleros y áreas naturales protegidas es una realidad.

La coordinación, en este caso de suprasubordinación de la ASEA respecto a la PROFEPA, es parte de la propuesta de rediseño institucional del presente trabajo, para hacer más eficaz el cumplimiento de sentencias de la Corte tendientes a proteger el derecho humano a un medio ambiente sano.

---

<sup>241</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*, 2010.



### 3. COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP)

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se crea en el año 2000 como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) actualmente SEMARNAT.

Su objetivo es “... mantener la representatividad de los ecosistemas de México y su biodiversidad, asegurando la provisión de sus servicios ambientales mediante su conservación y manejo sustentable, fomentando el desarrollo de actividades productivas, con criterios de inclusión y equidad, que contribuyan a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza en las comunidades que viven dentro de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y sus zonas de influencia.”<sup>242</sup>

Es importante señalar que en México, para que un delito ambiental sea grave, debe de cometerse en un ANP y/o utilizar el producto (cuerpo del delito) para fines comerciales, por lo que la identificación de estas zonas resulta de especial importancia.

Sus facultades se encuentran reguladas en el Capítulo Décimo del Reglamento Interior de la SEMARNAT y a efecto de realizar sus funciones cuenta con un Comisionado Nacional y ocho direcciones.

En México existen diversos tipos de áreas protegidas: federales, estatales, municipales, comunitarias, ejidales y privadas. Las áreas naturales protegidas de carácter federal se dividen en seis categorías y son administradas por la CONANP.

Aunado a lo señalado anteriormente, podemos identificar otros dos aspectos que resultan fundamentales en el trabajo de la CONANP y la relación a la protección al derecho humano un medio ambiente sano.

El primer aspecto es sin duda alguna su trabajo para mantener los ecosistemas y la biodiversidad de México. El segundo aspecto fundamental es el enorme reto de armonizar la presencia de comunidades indígenas y la protección de

---

<sup>242</sup> Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas  
[http://www.conanp.gob.mx/quienes\\_somos/objetivos\\_estrategicos.php](http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/objetivos_estrategicos.php)

las áreas naturales protegidas, hecho que resulta trascendente considerando la constante relación entre el medio ambiente y el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, ejemplo de esto lo encontramos en el caso de las *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice*,<sup>243</sup> en el cual los peticionarios sostenían que el Estado violó la Declaración Americana con respecto a las tierras tradicionalmente usadas y ocupadas por el pueblo Maya al otorgar concesiones madereras y petroleras en esas tierras. Las contravenciones del Estado afectaron negativamente el medio ambiente, por consiguiente la Comisión concluyó que el hecho de que el Estado no haya respetado el derecho comunal del pueblo Maya a la propiedad de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente, se ha visto exacerbado por el perjuicio ambiental ocasionado por las concesiones madereras otorgadas en relación con esas tierras, lo que, a su vez, ha afectado negativamente a los miembros de esas comunidades.

Las recomendaciones dictadas en este caso fueron:

## “VII. RECOMENDACIONES

197. De acuerdo con el análisis y las conclusiones del presente informe, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda que el Estado de Belice:

1. Adopte en su legislación interna y a través de consultas plenamente informadas con el pueblo maya, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para delimitar, demarcar y titular o aclarar y proteger por otra vía el territorio en el cual el pueblo maya tiene un derecho de propiedad comunal, de acuerdo con sus prácticas consuetudinarias de uso de la tierra y sin perjuicio para otras comunidades indígenas.

2. Adopte medidas para delimitar, demarcar y titular o aclarar y proteger por otra vía las correspondientes tierras del pueblo maya, sin perjuicio

---

<sup>243</sup> Informe Nº 40/04, Caso 12.053 Fondo, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito Toledo, Belice*, 12 de octubre de 2004.

para otras comunidades indígenas y, hasta tanto se adopten tales medidas, se abstenga de todo acto que pueda dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros actuando con aquiescencia o tolerancia de éste, afecte la existencia, el valor, el uso o goce de los bienes ubicados en las zona geográfica ocupada y usada por el pueblo maya.

3. **Repare el daño ambiental** resultante de las concesiones madereras otorgadas por el Estado respecto del territorio tradicionalmente ocupado y usado por el pueblo maya.”<sup>244</sup>

Es de especial interés resaltar que entre las recomendaciones dictadas se encuentra la reparación del daño ambiental. Lo que nos lleva a reflexionar que, en caso de que sea dictada una medida similar para México, una institución especializada en procurar justicia ambiental debe actuar como autoridad responsable para implementar esta decisión junto con la participación indispensable de la CONANP.

En este sentido, es importante preguntarse si las facultades de la CONANP y su diseño institucional son suficientes para garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano consagrado en el Sistema Interamericano y en la CPEUM. Al respecto, las atribuciones específicas de proteger con las que cuenta esta dependencia cubren parte de las obligaciones estatales que derivan de los derechos fundamentales; sin embargo, quedan otras, como las de garantizar este derecho (consagrada en la normatividad nacional como interamericana) sobre todo cuando afecta además el patrimonio natural de grupos vulnerables.

Así, la relación entre medio ambiente y propiedad es una constante con la cual el Estado deberá de trabajar para proteger ambos derechos, principalmente en lo que concierne a los pueblos indígenas, en atención a lo dispuesto en el Principio 22 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo:

---

<sup>244</sup> Idem.

## PRINCIPIO 22

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

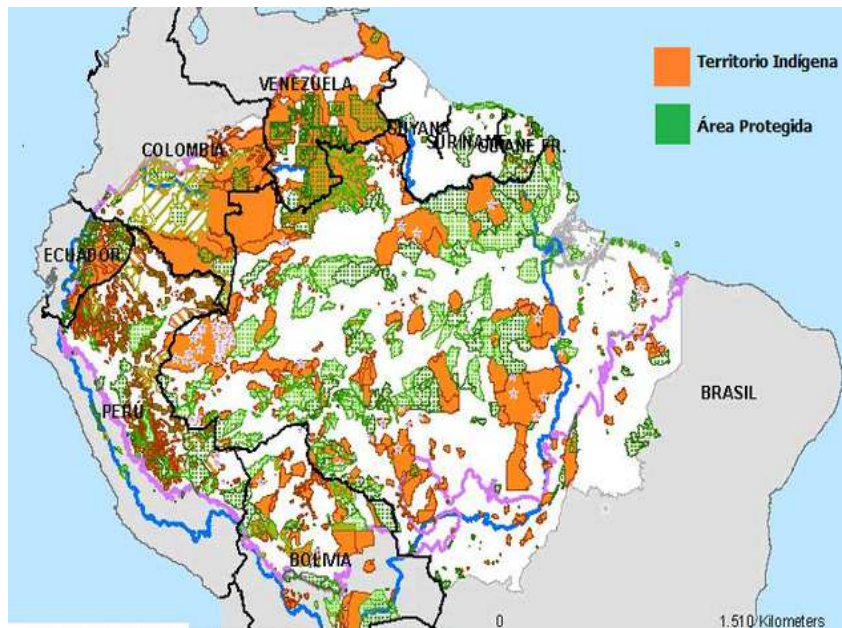
Adicionalmente y como se ha señalado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>245</sup> igual refleja la preocupación internacional por la protección de este derecho.

Cabe señalar también que la Constitución mexicana señala en su Artículo 27 Fracción VII que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. En este sentido, uno de los grandes retos no solamente en México, sino en países como Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Brasil, Nicaragua y Panamá, es impulsar el desarrollo sustentable con respecto a las tierras que son consideradas a su vez Territorios Indígenas, y también ANPs por el Estado, dada la superposición de ambos territorios, como se ejemplifica en el siguiente mapa:<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> En el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de agosto de 1990 consta la aprobación de México y en el de 24 de enero de 1991 la ratificación y promulgación.

<sup>246</sup> Territorio Indígena y Gobernanza  
<http://www.territorioindigenaygobernanza.com/superposiciondeterritorios.html>



En México se presenta una importante superposición de territorios indígenas y ANPs, cabe señalar que en el año 2009 “... del total (152) de ANPs federales, 52 ocupan parte del territorio de pueblos indígenas, es decir, suman 5,578,645 hectáreas, de las cuales 1,467,034 son territorios indígenas, lo que representa 26.2% de la superficie total de las mismas; entre ellas, 16 tienen una extensión territorial que va de 100,00 a 358,443 hectáreas. Por esta razón las ANP tendrían que adoptar en su administración un esquema participativo que involucre a los pueblos indígenas.”<sup>247</sup> Hoy en día, las ANPs terrestres y marinas ascienden a 176.

En este sentido, el trabajo de vigilancia y prevención que realiza la CONANP sin duda contribuye a la preservación del medio ambiente y al cumplimiento de protección que tiene el Estado respecto a este Derecho Humano. Sin embargo, la misma carece de facultades para garantizar el mismo una vez que ha sido violado. En este sentido, no tiene la estructura adecuada ni el ordenamiento jurídico requerido para cumplir con lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Convención en relación con el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, por lo que el Estado requiere una reestructura en este sentido para mejorar el diseño y enlace entre sus órganos para que realmente se contribuya al cumplimiento de dichos preceptos internacionales y los conducentes en la legislación nacional tendientes a garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

<sup>247</sup> BOEGE, E. (2009): *El reto de la conservación de la biodiversidad en los territorios de los pueblos indígenas*, en *Capital natural de México*, vol. II: *Estado de conservación y tendencias de cambio*. Conabio, México, pp. 603-649

Es por eso que el Gobierno Federal debe de armonizar la protección al medio ambiente con los conflictos agrarios de las comunidades indígenas, la gestión de los recursos hídricos de la zona, la presencia de fauna y flora endémica y demás aspectos que se presentan en un mismo territorio, encontrando así diversos actores que interactúan: comunidades indígenas, la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados (Comisión Nacional del Agua –CNA-, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) así como con otras dependencias gubernamentales federales (Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-CDI-, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano –SEDATU- y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación-SAGARPA-), además de gobiernos Estatales y Ayuntamientos.

En este sentido, nuevamente se pone de manifiesto la importancia de tener a una sola autoridad que se responsabilice específicamente de la protección al derecho humano a un medio ambiente sano. De ahí el rediseño indispensable del Estado para procurar justicia ambiental a través de un órgano ejecutor e instructor al respecto y que vele sobre todo por el cumplimiento de las sentencias de la Corte que protejan este derecho.

Actualmente, la PROFEPA ejecuta acciones de inspección y vigilancia en las ANP con el objetivo de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental vigente y cuenta con información actualizada sobre las áreas críticas y prioritarias de atención, de conformidad con la importancia biológica de la zona, el impacto de las actividades humanas que ahí se realizan, el número de permisos, concesiones y autorizaciones que se ejercen y la presión sociodemográfica que pueda provocar deterioro ambiental por lo que realiza operativos en coordinación con diversas instancias tendientes a su protección.

Por lo anterior, el papel de una institución con este mandato específico de procurar justicia ambiental, actuando como autoridad instrumentadora, se debe coordinar con la que tiene los conocimientos técnicos y así coadyuvar en la protección de este derecho.

Como refiere la doctora Morales Sánchez, es necesario contar con una “... defensa técnica, ejercida por un profesional del derecho, quien asesora... y ejecuta,

*inter alia*, un control crítico y de legalidad..., ”<sup>248</sup> la ejecución de las sentencias de la Corte en la materia, exigen que una institución especializada se responsabilice transversalmente de su cumplimiento eficaz, y más aún cuando se trata de afectaciones a zonas especialmente sensibles por sus recursos naturales y por la ocupación de grupos vulnerables.

#### 4. COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)

La Comisión Nacional del Agua también es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT y está encargada de lograr el uso sustentable del agua en cada región de México, así como de establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el presupuesto de la institución y vigila su aplicación, además de concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el sector hidráulico y establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales.

Se divide operativamente en tres grandes áreas: Oficinas Centrales, Organismos de Cuenca y Direcciones Locales.

Para ilustrar la importancia de este órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, basta con señalar que su presupuesto para el año 2015 fue superior al asignado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial; a la Procuraduría General de la República; a la Secretaría de Economía; a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Turismo, entre otras.

El trabajo de la CONAGUA, sin duda alguna, tiene una estrecha relación con la protección de diversos derechos humanos. Este derecho se vincula con un derecho indispensable, que es el derecho a la vida contenido en el Artículo 4o de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

<sup>248</sup> MORALES SÁNCHEZ, J.: "Criterios y Jurisprudencia Interamericanos de Derechos Humanos en torno a la Defensa y Recursos Procesales" en *Criterios y Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos: Influencia y Repercusión en la Justicia Penal*, GARCÍA RAMÍREZ, S., GONZÁLEZ MARISCAL, I. y PELÁEZ FERRUSCA, M. (Coord.) IIJ, UNAM, México, 2014, pág. 270.

En este sentido, fue emitida la Observación General N.º 15 sobre el derecho al agua presentada en 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR), órgano supervisor de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se precisa el contenido del derecho al agua, así como las obligaciones que adquieren los Estados firmantes del Pacto en la materia.<sup>249</sup>

En el mismo tenor, la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/64/292 “... reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.”<sup>250</sup>

Es importante señalar que para el Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, la consagración del derecho humano al agua depende de otros derechos, “... al trasladar el problema del agua a demandas concretas frente a la Corte, la Comisión encajó estas situaciones en otros derechos sobre los que la Corte Interamericana sí puede pronunciarse como la vida, la propiedad, la integridad o la igualdad y no discriminación.”<sup>251</sup>

Claramente existe una estrecha relación entre el cuidado al medio ambiente y el preservar el derecho al agua potable. Imaginemos por un momento el supuesto en el cual una comunidad depende de un río aledaño para su subsistencia, en caso de ser contaminado se pone en riesgo este derecho así como su propia subsistencia. Aunado a ello, podemos vincular el derecho al agua y la relación con el territorio de los pueblos indígenas que, como se ha comentado anteriormente, se encuentra directamente ligado con el derecho al medio ambiente sano:

**Artículo 25** de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

---

<sup>249</sup> Observación general 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).

<sup>250</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, 64/292. *El derecho humano al agua y el saneamiento A/RES/64/292.*

<sup>251</sup> SALMÓN G. ELIZABETH.: “El derecho humano al agua y los Aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio 2012, ISSN 1698-7950, pág. 267.



Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

Sirva de ejemplo el caso de la Corte *Xákmok Kásek vs. Paraguay*.<sup>252</sup> La demanda se relaciona con la alegada responsabilidad internacional del Estado por la supuesta falta de garantía del derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Indígena *Xákmok Kásek*, ya que desde 1990 se encontraba tramitándose la solicitud de reivindicación territorial, lo anterior ha significado no sólo la imposibilidad de la Comunidad de acceder a la propiedad y posesión de su territorio, sino que, por las propias características de la misma, ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria.

En este caso particular, se estudia el tema del acceso al agua, en relación con el derecho a la vida, específicamente relacionado con el derecho a la vida digna. En la resolución se señala lo siguiente:<sup>253</sup>

195. La Corte observa que el agua suministrada por el Estado durante los meses de mayo a agosto de 2009 no supera más de 2.17 litros por persona al día. Al respecto, de acuerdo a los estándares internacionales la mayoría de las personas requiere mínimo de 7.5 litros por persona por día para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas, que incluye alimentación e higiene. Además, según los estándares internacionales el agua debe ser de una calidad que represente un nivel tolerable de riesgo. Bajo los estándares indicados, el Estado no ha demostrado que esté brindando agua en cantidad suficiente para garantizar un abastecimiento para los mínimos requerimientos...

196. Por consiguiente, la Corte considera que las gestiones que el Estado ha realizado a partir del Decreto No. 1830 no han sido

---

<sup>252</sup> Caso *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No.214.

<sup>253</sup> Caso *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No.214. Punto Resolutivo 3: "El Estado violó el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de todos los miembros de la Comunidad *Xákmok Kásek*, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 195, 196, 202 a 202, 205 a 208, 211 a 217 de esta Sentencia."

suficientes para proveer a los miembros de la Comunidad de agua en cantidad suficiente y calidad adecuada, lo cual los expone a riesgos y enfermedades.

En la resolución se establece que el Estado deberá devolver a los miembros de la Comunidad *Xákmok Kásek* las 10.700 hectáreas reclamadas por ésta.

En el mismo sentido, encontramos más casos en los cuales el derecho al medio ambiente sano se encuentra plenamente ligado con el tema del agua, como la extracción de hidrocarburos por fractura hidráulica conocida como “*fracking*” que se mencionó anteriormente. La reciente reforma en materia energética que se dio en México, permite la aplicación de esta técnica. Como fue señalado, la ASEA es la institución encargada de regular la protección del medio ambiente en las actividades del sector hidrocarburos; sin embargo, resulta indispensable la coordinación entre ésta y otras dependencias para la correcta evaluación del impacto ambiental que se genere, considerando que esta técnica utiliza gran cantidad de agua, reduciendo el consumo para otras actividades; en el subsuelo se mezclan metales pesados, lo que genera contaminación por las filtraciones en las áreas aledañas; el agua utilizada en este proceso puede quedar contaminada y requiere de un proceso para su tratamiento.

Aunado a ello, María Perevochtchikova señala que “... considerando la tendencia del crecimiento continuo de la actividad económica y de la población urbana en México, en los próximos años, se puede suponer que habrá aumento significativo en la demanda de agua a corto y mediano plazos, lo que en consecuencia, de acuerdo con los escenarios de la Conagua, para el año 2030 provocarían afectaciones sumamente graves al medio ambiente.”<sup>254</sup>

Así, son diversos los ejemplos que señalan la necesidad de proteger el derecho al medio ambiente sano, mismo que se encuentra íntimamente relacionado con el derecho humano al agua, a la salud y a la vida.

Como se puede apreciar, la regulación de agua en México cuenta con una institución específica para su atención; sin embargo, es importante destacar que la

---

<sup>254</sup> PEREVOCHTCHIKOVA, MARÍA (2012): *La Problemática del Agua: Revisión de la Situación Actual desde una Perspectiva Ambiental*, en *Los Grandes Problemas de México, IV. Medio Ambiente, El Colegio de México*.

normatividad al respecto también es concurrente, por lo que Estados y Municipios tienen injerencia en las actividades de suministro y sobre todo de saneamiento.

Además, como se ha advertido, su utilización en la industria petrolera le concierne a una dependencia específica, la ASEA.

En este sentido, vale la pena reflexionar si esta estructura institucional es lo más favorable para la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano, con claras implicaciones en lo concerniente a la contaminación de los ríos y mantos acuíferos.

En principio la gestión del agua en diversos niveles de gobierno dificulta la claridad de jurisdicción que en cada materia se tiene (sobre todo entre aguas nacionales y aguas residuales). Por lo que, es importante preguntarse cómo es que el Sistema Interamericano resolvería un caso eventual al respecto. Sobre el particular, y como se verá más adelante, ya hay una situación de esta naturaleza ante la Comisión, aunque la misma ha sido admitida por otro tipo de violaciones (violación a los derechos de los pueblos indígenas), los Derechos Humanos son indivisibles e interdependientes, con lo que es probable que la resolución y eventual sentencia aborden este tema con la consiguiente responsabilidad internacional por la violación de los artículos 1º y 2º de la Convención e incluso probablemente también por la violación del artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

Así, en caso de que esto se diera, para evitar futuras sanciones y sobre todo para garantizar el cumplimiento eficaz de una resolución tendiente a proteger este derecho vital, resultaría útil que la institución por excelencia del sector ambiental, encargada de procuración de justicia, intervenga e interceda como un coadyuvante en la instrumentación de las disposiciones tendientes a la protección integral del derecho humano a un medio ambiente sano, tanto con las dependencias federales citadas, como con las entidades locales encargadas en la materia.

Con lo anterior, aparece otra necesidad institucional para que el Estado centralice en una institución específica la encomienda de coordinar e instrumentar las acciones correspondientes para preservar estos derechos, sobre todo cuando son reconocidos por una sentencia del Sistema Interamericano. La instancia procuradora debe instrumentar la ejecución de sentencias que velen por el mayor

aprovechamiento y uso de este líquido vital, trabajando al respecto con: la CONAGUA, la SEMARNAT, la ASEA y gobiernos locales.

## 5. PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

El origen de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se fundamenta en la indiscutible necesidad de dar a la sociedad pleno acceso a la impartición de justicia ambiental, atendiendo sus demandas para la protección y conservación del ambiente y los recursos naturales, con la intención de desempeñar dichas encomiendas, a través de la verificación del cumplimiento de la ley ambiental e incrementar los niveles de su observancia a fin de contribuir al desarrollo sustentable.<sup>255</sup>

El 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el que se crea jurídicamente a la "Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", como un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa.

Posteriormente en ese mismo año se hace la publicación del *Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, quedando operativamente constituida la PROFEPA como el órgano que regula las actividades industriales riesgosas, la contaminación del suelo y del aire, y en general, el cuidado de los recursos naturales. Además vigila el cumplimiento de las disposiciones legales para salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental.

Antes de su existencia, la verificación del cumplimiento de las leyes en la materia se hacía de manera sectorial, sin la atención integral que requiere la compleja problemática del medio ambiente.<sup>256</sup>

En la creación de la PROFEPA influyeron dos importantes antecedentes:<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> GUERRERO CÁZARES, HERNANDO RODOLFO (2012), *20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México*, México.

<sup>256</sup> FUEYO MAC DONALD, LUIS (2012): *Veinte años de la Profepa. Contribuyendo a la Gobernanza, en 20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México*, México.

<sup>257</sup> MUNGUÍA ALDARACA, NORMA: *La Experiencia de México en la Aplicación de la Ley Ambiental en el Marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLC*, consultada en: <http://www.cepal.org/mexico/reunion-expertos/NormaMunguia-docto.pdf>

- ❖ Se registró una gran explosión en una refinería de PEMEX en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, la cual se pudo haber evitado de haberse realizado las inspecciones ambientales pertinentes, y
- ❖ Con la negociación del Tratado de Libre Comercio, las ONGs ambientales estadounidenses señalaron que México carecía de una aplicación efectiva de la ley ambiental. Con la creación de la PROFEPA se acotaban, por lo menos momentáneamente, los argumentos mencionados. De esta manera, México arribó a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 1992, con un recién nombrado Procurador.

Así, "... la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (Conferencia de Río), detona el momento de la gestión ambiental en el mundo y de la creación de nuevas instituciones, lo que en México enmarcó la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente,"<sup>258</sup> estando a la altura de las expectativas internacionales en materia ambiental.

México en la Declaración de Río 1992, se comprometió a adoptar medidas para avanzar hacia una sociedad sustentable, justamente esto se tradujo en el desarrollo de instituciones ambientales y en la modernización de la gestión ambiental, entre las que destaca la creación de la PROFEPA, sin olvidar otros esfuerzos en este sentido como la creación también del Instituto Nacional de Ecología.<sup>259</sup>

Desde su creación la PROFEPA ha modificado su estructura y sus funciones a la par de los nuevos Reglamentos que se han emitido en respuesta al escenario ambiental, principalmente conforme se ha reformado la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, el principal instrumento de política ambiental en México. La estructura original de la PROFEPA respondía a las prioridades de ese momento, es decir, a la atención de problemas ambientales relacionados con la industria y la necesidad de realizar auditorías ambientales. En

---

<sup>258</sup> CARMONA LARA M.DELC.: "Río + 20: Reflexiones en Torno a la Institucionalización y Gestión de la Procuración de Justicia Ambiental en México " en *20 Años de Procuración de Justicia Ambiental en México. Un Homenaje a la Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, CARMONA LARA, M. DEL C., HERNÁNDEZ MEZA, M. DE L., ACUÑA HERNÁNDEZ, A.L. (Coord.), IIJ, SEMARNAT, México, 2012, pág.25.

<sup>259</sup> Hoy Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

esta primera etapa, la PROFEPA alcanza importantes logros en los procesos de inspección en materia industrial y de verificación voluntaria, así como el fortalecimiento de la participación social.<sup>260</sup> El 28 de diciembre de 1994 al crearse la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca<sup>261</sup> la PROFEPA se integra a esta institución como órgano desconcentrado y agregando nuevas atribuciones en materia de agua.

Desde entonces la PROFEPA ha ajustado su estructura, como puede observarse en el siguiente cuadro:<sup>262</sup>

<b>Estructura original 1992</b>	<b>Estructura actual 2015</b>
Subprocuraduría de Auditoría Ambiental	Subprocuraduría de Auditoría Ambiental
Subprocuraduría de Verificación Normativa	Subprocuraduría de Inspección Industrial
Subprocuraduría de Participación Social	Subprocuraduría de Recursos Naturales
	Subprocuraduría Jurídica
Delegaciones Federales en las 32 entidades	Delegaciones Federales en las 32 entidades

Otra evolución importante se presentó con la reforma al Artículo 4º Constitucional, misma que "... trasciende de manera importante a la labor de la PROFEPA, pues no sólo el derecho a un medio ambiente adecuado fue consagrado como un derecho humano sino también el derecho a un debido proceso, el derecho de audiencia, el derecho a la legalidad, a la impartición de justicia pronta y expedita, al acceso a las acciones colectivas, mismos que están consagrados por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos legales que en atención al principio de interdependencia... se traducen en el derecho

<sup>260</sup> FUEYO MAC DONALD, LUIS: "Veinte años de la Profepa. Contribuyendo a la Gobernanza, en 20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México" en 20 Años de Procuración de Justicia Ambiental en México. Un Homenaje a la Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, CARMONA LARA, M. DEL C., HERNÁNDEZ MEZA, M. DE L., ACUÑA HERNÁNDEZ, A.L. (Coord.), III, SEMARNAT, México, 2012, pág. 54.

<sup>261</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994, "Establecimiento de la SEMARNAP"

<sup>262</sup> Cuadro elaborado con información de FUEYO MAC DONALD, LUIS (2012): Veinte años de la Profepa. Contribuyendo a la Gobernanza, en 20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México, México.

humano que tiene toda persona de tener acceso a los medios de defensa que determinen las leyes en materia ambiental.”<sup>263</sup>

En este sentido, habrá que ver si el actual diseño institucional de la Procuraduría responde también a las obligaciones consagradas en párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución. Claramente, del mismo se derivan diversas obligaciones que, desde nuestro punto de vista, no en todos los casos se está en condiciones de advertir el cumplimiento de las mismas con el diseño y facultades vigentes.

En estos mismos términos, el análisis se centrará también en el cumplimiento que se tiene de las obligaciones internacionales consagradas en los artículos 1° y 2° de la Convención en relación con el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, respecto a garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

En los siguientes apartados analizaremos a detalle las modificaciones estructurales de la PROFEPA a la par de las reformas que se han hecho en la legislación ambiental.

Esto se desarrollará en concordancia con nuestro objeto de estudio, enfatizando los elementos para el fortalecimiento de la justicia ambiental, ejerciendo una tutela efectiva en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y, sobre todo, para el cumplimiento y ejecución de las sentencias de la Corte en la materia.

Si bien el surgimiento de la PROFEPA fue en aras de incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental a fin de contribuir al desarrollo sustentable, es necesario reconocer que la prioridad actual debe ser fortalecer su papel para velar por la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y de esta forma cumplir con las obligaciones internacionales que tiene México al respecto.

---

<sup>263</sup> HERNÁNDEZ MEZA, M. DE L.: "La Gobernanza Ambiental y los nuevos Retos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente" en *20 Años de Procuración de Justicia Ambiental en México. Un Homenaje a la Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, CARMONA LARA, M. DEL C., HERNÁNDEZ MEZA, M. DE L., ACUÑA HERNÁNDEZ, A.L. (Coord.), IIJ, SEMARNAT, México, 2012, pág. 78.

## A) Naturaleza Jurídica de la PROFEPA

A efecto de comprender mejor el funcionamiento de la PROFEPA, es necesario señalar algunos conceptos sobre su naturaleza jurídica.

**Desconcentración administrativa.** La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.<sup>264</sup> Las características de los órganos desconcentrados son las siguientes: 1) están subordinados al poder central; 2) se les asignan competencias exclusivas, que se ejercen dentro de las facultades del Gobierno Federal; 3) tienen libertad de acción en trámite y decisión; 4) sí existe vínculo jerárquico, aunque atenuado, el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, ya que fija la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública federal; 5) no tienen autonomía económica, su mantenimiento corre a cargo del Presupuesto de Egresos o de la institución que lo crea y 6) la autonomía técnica es su verdadera justificación a través del otorgamiento de facultades de decisión en una materia especializada.

En el ordenamiento jurídico mexicano, la desconcentración administrativa tiene como fundamento el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a decir del Dr. Roldán Xopa, las características de los órganos desconcentrados son:<sup>265</sup>

1. Forman parte de una dependencia de la administración centralizada.
2. Mantienen subordinación jerárquica de titular del ramo.
3. Poseen autonomía para el ejercicio de la competencia otorgada.
4. Deben ser creados, modificados o extintos por un instrumento de derechos público (ley, reglamento, acuerdo o decreto).
5. Su competencia se limita a cierta materia o territorio.
6. Carecen de personalidad jurídica.

---

<sup>264</sup> VOTO particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>265</sup> ROLDÁN XOPA, JOSÉ (2008): *Derecho Administrativo*, Oxford.



Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados. Así, la desconcentración administrativa es un acto por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

No obstante dicha autonomía, el organismo carece de capacidad jurídica y patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que este le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende.

La SEMARNAT tiene los siguientes órganos desconcentrados:

- ❖ Comisión Nacional del Agua
- ❖ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- ❖ Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO)
- ❖ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), y
- ❖ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

Por lo señalado anteriormente, y para el mejor funcionamiento de la Procuraduría se debería revisar su naturaleza jurídica. Parte de la propuesta planteada consiste precisamente en transformar este aspecto para que tenga nuevas atribuciones ahora como órgano descentralizado.

**Descentralización administrativa.** Los organismos descentralizados están regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. “Las características de los órganos descentralizados son: 1) se crea una persona moral, siempre por ley o decreto del Ejecutivo; 2) se les asignan competencias exclusivas, para la atención de un fin de interés general o un servicio público determinado; 3) tienen autonomía orgánica y técnica; 4) tienen personalidad jurídica propia —independiente de la personalidad de la administración pública—; 5) tienen patrimonio propio —sus bienes son del Estado, pero están sometidos a un régimen jurídico especial, pues cuando desaparecen dichos órganos, los bienes vuelven al patrimonio del Estado—; 6)

tienen una relación de tutela *sui generis* respecto de la administración pública federal, que no es jerarquía (el poder central conserva su poder de vigilancia para el control de los órganos descentralizados); y 7) tienen poder de decisión.”<sup>266</sup>

Así, se presentan tres posibles objetos que pueden tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados, entre los que se encuentran: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias; la prestación de un servicio público; ó, en su caso, la ejecución de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

Los organismos descentralizados de la SEMARNAT son:

- ❖ Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)
- ❖ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)

Por otra parte, encontramos también a los Órganos Constitucionales Autónomos, que son aquéllos creados en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado tal y como se vio en el apartado de la CNDH. Actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica y son depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar o transparentar ante la sociedad. Entre estos están: el Banco de México (BANXICO), Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Se justifican en virtud de “... la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder, puesto que generaron desconfianza social disminuyendo la credibilidad gubernamental, con lo que se dio lugar a la

---

<sup>266</sup> ROLDÁN XOPA, JOSÉ (2008): *Derecho Administrativo*, Oxford.

creación de órganos constitucionales autónomos, encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad.”<sup>267</sup>

Ahora bien, “... más allá de los apuntes de la Doctrina, y de la utilización normativa de las categorías de centralización, desconcentración, descentralización y autonomía; lo determinante en la descentralización de funciones, y, en definitiva, en la eficacia de las funciones de gobierno depende de concretos elementos a partir de los cuales se estructuran las distintas entidades administrativas.”<sup>268</sup> Es decir, a efecto de analizar correctamente a los órganos administrativos, es necesario analizar detenidamente los elementos y facultades que poseen para determinar los alcances de su autonomía de gestión.

Paralelamente, se ha generado una evolución del diseño administrativo adoptando el modelo de las agencias reguladoras de Estados Unidos, con el objeto de crear órganos administrativos capaces de atender y controlar las actividades especializadas de diversos sectores.

Como lo establece el Dr. Jorge Culebro, “... se reconoce que en gran medida todavía existen algunas dificultades potenciales en el diseño estructural de estas agencias, tales como el mayor riesgo de una fragmentación del Estado y la falta de coordinación en cuestiones administrativas y políticas en áreas que puedan llegar a ser sensibles, como migración, salud y seguridad nacional.”<sup>269</sup>

En México encontramos como ejemplos de agencias reguladoras a: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Asimismo, hay agencias reguladoras de carácter social, principalmente enfocadas a los alimentos y las medicinas. Como ejemplos en México encontramos a: la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA).

---

<sup>267</sup> UGALDE CALDERÓN, FILBERTO VALENTÍN (2008), *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura federal Número 29.

<sup>268</sup> ROLDÁN XOPA, JOSÉ (2008): *Derecho Administrativo*, Oxford.

<sup>269</sup> CULEBRO MORENO, JORGE ENRIQUE (2008): *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Federal*, México.

Si bien, los modelos son distintos, como una constante “... resulta posible suponer que estos organismos poseen al menos tres características: 1) un alto nivel de despolitización; 2) cierto grado de autonomía y 3) procedimientos de toma de decisión basados en el expertise técnico y el conocimiento.”<sup>270</sup>

La PROFEPA, por su parte mantiene una subordinación jerárquica con la SEMARNAT y por ende con el titular del ramo, sin que exista una delegación total de poderes.

Por lo anterior, y para efecto de empoderar a la Procuraduría en aras de ser una institución garante del Derecho Humano a un medio ambiente sano, así como para dotarla de las herramientas necesarias que le ayuden al Estado a cumplir con su mandato Constitucional, pero sobre todo Convencional respecto a esta materia, resultaría indispensable que la PROFEPA tuviese un carácter regulador con naturaleza descentralizada que le diera mayor margen de acción tanto jurídicamente como en el manejo e intervención de recursos financieros para garantizar a las víctimas la reparación y compensación de los daños ambientales y coadyuvar al cumplimiento así con las obligaciones internacionales contraídas.

## **B) Estructura y Funciones**

La PROFEPA se encuentra encabezada por un Procurador Federal de Protección al Ambiente, quien es designado por el titular del ramo, es decir, por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Esta dependencia se compone actualmente de cuatro subprocuradurías: la Subprocuraduría de Inspección Industrial, la Subprocuraduría de Recursos Naturales, la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, y la Subprocuraduría Jurídica.

Uno de los principales motivos que dieron origen a la creación de la PROFEPA, fue la necesidad de contar con una dependencia que realizara visitas de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

---

<sup>270</sup> Idem.

Actualmente, la PROFEPA tiene dos subprocuradurías que realizan labores de inspección (la Subprocuraduría de Inspección Industrial y la Subprocuraduría de Recursos Naturales).

Las visitas de inspección tienen una enorme similitud con las visitas domiciliarias que prevén diversos ordenamientos federales mexicanos, las cuales deben de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 16 Constitucional, mismo que establece:

**Artículo 16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, durante las diligencias de inspección y verificación que se practican, las autoridades se sujetan a las reglas y formalidades prescritas para vigilar el cumplimiento ambiental de las fuentes de contaminación de jurisdicción federal.

#### a) Subprocuraduría de Inspección Industrial

Esta unidad administrativa, ve todo lo relacionado con la “agenda gris”, es decir, minas, plantas industriales, algunos energéticos, etc., en este sentido, previene y controla la contaminación ambiental y evita el deterioro de la calidad ambiental mediante la vigilancia del cumplimiento de las Normas concernientes a ese tipo de actividades. Además, contribuye a evitar que las mismas, desarrolladas por particulares, obtengan una ventaja competitiva como resultado del incumplimiento de la legislación ambiental, estableciendo las bases para una competencia pareja y legítima al respecto. Así, en caso de ser requerido, se aplican las medidas correctivas o de urgente aplicación correspondientes.

Aunado a lo anterior, la Subprocuraduría de Inspección Industrial se encarga de verificar el cumplimiento de las restricciones en la importación y exportación de productos regulados.

Otra de las actividades realizadas por esta Subprocuraduría, es la inspección ambiental en puertos, aeropuertos y fronteras para garantizar la legal procedencia de mercancías reguladas ambientalmente, vigilando el cumplimiento de las normas ambientales y fitosanitarias en los flujos comerciales a través de las aduanas.

La Subprocuraduría de Inspección Industrial se encuentra conformada por tres Direcciones Generales: Dirección General de Asistencia Técnica Industrial, la Dirección General de Inspección Ambiental en Puertos y Fronteras y la Dirección General de Fuentes de Contaminación.

#### b) Subprocuraduría de Recursos Naturales

Por su parte, la Subprocuraduría de Recursos Naturales, también realiza actividades de inspección para atender la “agenda verde”. Es la encargada de proteger y vigilar el capital natural del país. Atiende entre otros temas, el impacto ambiental y verifica el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con bosques, flora y fauna silvestres, recursos marinos, zonas federales marítimo-terrestres (ZOFEMAT), aguas marítimas y áreas naturales protegidas.

Su labor resulta de especial importancia dada la biodiversidad del territorio mexicano que “... representa el 1.47% de la superficie planetaria y posee cerca del 10% del total de las especies conocidas, ocupando el 4° lugar entre los países megadiversos, 5° en diversidad de especies de plantas, 3° en mamíferos, 2° en reptiles, 26° en producción maderable, coexistiendo en él entre el 10 - 15% de especies silvestres del planeta.”<sup>271</sup>

Porcentaje de Especies Endémicas en México	
Anfibios	48%
Reptiles	46%
Mamíferos	30%
Aves	11.4%
Peces	10%
Cactáceas	77%
Plantas Vasculares	40-60%

<sup>271</sup> PROFEPA [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/239/1/mx/donde\\_actuamos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/239/1/mx/donde_actuamos.html)

La protección de los recursos naturales realizada por la PROFEPA, implica la implementación de acciones de inspección y vigilancia tendientes no sólo a preservar aquellos ya existentes, sino a garantizar que su aprovechamiento se lleve a cabo de manera lícita.

Esta Subprocuraduría concentra sus esfuerzos en aquellas áreas en las que las actividades ilícitas son más dañinas, para esto realiza programas determinados y anuales de inspección y vigilancia.

El trabajo que realiza esta Subprocuraduría, nuevamente refleja la importancia de la coordinación interinstitucional, ya que trabaja de forma constante con otras dependencias de procuración y administración de justicia, como la Procuraduría General de República (PGR), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) e instancias de Gobiernos Estatales y Municipales.

Así, realizan operativos dirigidos a combatir el tráfico ilegal de vida silvestre (flora y fauna) en cada uno de los eslabones de la cadena (extracción, captura, acopio, transporte y comercio), acciones para combatir la tala clandestina y el cumplimiento ambiental de desarrollos inmobiliarios en zonas costeras.

La Subprocuraduría de Recursos Naturales está integrada por tres direcciones generales: Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal y la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marítimos y Ecosistemas Costeros.

Las dos subprocuraduría de inspección realizan una importante labor. Sin embargo, cabe preguntarse en qué coadyuvan estas acciones en el cumplimiento de las obligaciones internacionales que tiene el Estado e incluso en las mismas obligaciones que derivan al respecto del propio precepto Constitucional. Al respecto, en cuanto a lo establecido por el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional, los trabajos de inspección sin duda contribuyen a cumplir con la obligación de proteger este Derecho Humano.

Como hemos señalado, dicha obligación consiste, no solamente que el Estado cuente con la estructura institucional de prevenir la violación en este caso del Derecho

Huamano a un medio ambiente sano, sino también la de vigilar el correcto cumplimiento de obligaciones (en este caso derivadas de otras fuentes, como autorizaciones o concesiones), que permiten mantener equilibrios ecológicos.

De cualquier forma, y como se verá más adelante, resulta francamente innecesario tener una doble agenda ambiental, en donde muchas veces se confunden facultades y se duplican funciones. Por lo que, parece un exceso contar con dos unidades administrativas a nivel nacional para realizar los trabajos de inspección ambiental.

#### c) Subprocuraduría de Auditoría Ambiental

La Subprocuraduría de Auditoría Ambiental es un área técnica que fue creada para identificar las zonas ambientalmente críticas dentro de las empresas, mediante el análisis de sus procesos. La evaluación que se realiza pretende ser sistemática, documentada y objetiva para analizar los problemas presentes dentro de las empresas, así como de prever consecuencias ambientales.

Los pasos básicos de una auditoría son la obtención de información ambiental, la evaluación de ésta y el establecimiento de conclusiones. Las revisiones se realizan conforme a las Normas Oficiales emitidas para este efecto.

Esta área promueve la celebración de convenios de coordinación y concertación con los sectores público y privados.

En la actualidad, más de 2000 empresas se encuentran inscritas al Programa Nacional de Auditoría Ambiental en alguna de sus clasificaciones: Industria Limpia, Calidad Ambiental y Calidad Ambiental Turística.

El trabajo que realiza no es menor, dado que se han añadido empresas de gran importancia a sus programas, entre ellas Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México, fabricantes de automóviles, empresas metalúrgicas, entre otros.

Según información de la propia PROFEPA, en julio de 2014, sumaban 2,339 certificados vigentes en todo México, de los cuales 1,451 correspondían a Industria Limpia, 838 a Calidad Ambiental y 50 de Calidad Ambiental Turística.



Esta Subprocuraduría cuenta con dos direcciones: Dirección General de Operación de Auditorías y la Dirección General de Promoción de Auditorías.

El trabajo de esta subprocuraduría muchas veces se menos precia en cuanto al impacto ambiental que tiene al ejercer sus facultades. Si bien es cierto que sus alcances han sido francamente menores en cuanto al posible universo de atención que se tiene en un país como México (con decenas de miles de industrias y con una vocación turística estratégica que podrían generar muchos más certificados ambientales), el programa de auditoría ambiental conlleva enormes beneficios cuando es aplicado.

Respecto a las obligaciones relacionadas con el mismo, habría que revisar lo conducente respecto al artículo 2º de la Convención, ya que la estructura de dicha unidad administrativa parece no tener la suficiencia y eficacia requerida para alcanzar un impacto real de mitigación en los daños y riesgos ambientales. Por otro lado, en términos Constitucionales, hay que reconocer que dicha labor sí coadyuva en el cumplimiento de la obligación de proteger, ya que éstas son acciones meramente preventivas, aunque por lo anteriormente dicho con una oportunidad de crecimiento que conlleva parte de la reestructura institucional que la haga más eficiente.

#### d) Subprocuraduría Jurídica

Por su parte, la Subprocuraduría Jurídica es un área estratégica dentro de la PROFEPA por lo que respecta a las funciones de la dependencia para garantizar la protección del derecho a un medio ambiente sano.

Regulada por el artículo 52 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, se encuentra encabezada por un Subprocurador Jurídico e integrada por tres direcciones generales: Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio y la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social.

Esta Subprocuraduría es la encargada de unificar y difundir los criterios de interpretación y aplicación de las leyes y otras disposiciones jurídicas que normen

el funcionamiento y actividades de la Procuraduría, coordinándose, en su caso, con la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT.<sup>272</sup>

Esta facultad resulta de especial importancia dado que, como se ha mencionado anteriormente, en el año 2011 se realizó una incorporación explícita en la Constitución integrando el reconocimiento a los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. A nivel nacional, se han realizado importantes esfuerzos para armonizar la legislación actual con la reforma constitucional, mediante actividades dirigidas por la Secretaría de Gobernación y en la cual participan todas las dependencias federales. La PROFEPA es representada por la Subprocuraduría Jurídica, para la aplicación de tratados internacionales por lo que respecta al sector ambiental.

Lo anterior se suma a la expedición de un Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>273</sup> que ha significado un cambio de paradigma en la comprensión del derecho penal en México. Así, la Subprocuraduría Jurídica, interpreta de manera permanente el marco jurídico ambiental y emite opiniones consultivas respecto a las iniciativas de reforma del poder Legislativo que si bien, no son estrictamente opiniones vinculantes, son un mecanismo adecuado para transmitir al legislador las inquietudes que surgen de las áreas que directamente aplicaran estas leyes y que cuentan con *el expertis* necesario para determinar la pertinencia de su modificación.

En este sentido, esta área está encargada de analizar la incidencia que progresivamente tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la legislación interna, lo que puede influir en la modificación de la legislación sustantiva y adjetiva, para adaptarlas paulatinamente y de forma armónica con las disposiciones internacionales.

Por lo anterior, esta unidad administrativa resulta clave para poder coadyuvar al Estado mexicano en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia ambiental. Este cumplimiento eficaz pasa por el empoderamiento de la unidad encargada de velar internamente por la adecuada aplicación de la

---

<sup>272</sup> Artículo 52 Fracción II del Reglamento Interior de la SEMARNAT

<sup>273</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de marzo de 2014, Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales.

normatividad ambiental, así como de perseguir los delitos ambientales y de ser el vínculo transversal con otras autoridades administrativas, legislativas, judiciales y de los otros dos órdenes de gobierno.

A través de la Subprocuraduría jurídica es que se pueden instrumentar las acciones tendientes al cumplimiento de las sentencias de la Corte, así como a aplicar diversos medios de solución de controversias que deriven en la reparación y compensación de las víctimas por los daños ambientales.

En estos mismos términos tener la representación de dichas víctimas incluso para esos efectos y garantizar así el mandato Convencional contenido en los artículos 1° y 2° respecto al Derecho Humano a un medio ambiente sano, y por supuesto los relativos en la CPEUM.

Como se verá más adelante hoy en día existen algunas facultades dentro de la Procuraduría que pueden contribuir a proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, las cuales son ejercidas principalmente por la Subprocuraduría Jurídica.

#### e) Nueva organización y proceso de recepción

Por lo expuesto en los incisos anteriores, resulta necesario modificar la delegación de facultades al interior de la Procuraduría. Cabe señalar que, al tratarse de cuestiones de organización interna, pueden realizarse sin la necesidad de someterse a aprobaciones por parte de otros poderes públicos. Por el contrario, la organización interna es una facultad exclusiva del Ejecutivo.

De manera general, es indispensable fortalecer justamente el área jurídica de la Procuraduría. Se requiere contar con abogados especializados en diversas disciplinas (en materia ambiental, internacional, penal, derecho internacional de los derechos humanos, entre otras). Así, la capacidad humana deberá incrementarse para atender nuevas facultades, entre ellas el compilar y dar seguimiento a toda la jurisprudencia internacional que requiera implementarse en el ordenamiento jurídico

mexicano,<sup>274</sup> la coordinación entre dependencias, la coadyuvancia penal, la utilización de los medios alternativos de solución de controversias y sobre todo la representación de la víctima ambiental, entre otras.

Aunado a ello, las áreas de inspección de la Procuraduría (Subprocuraduría de Inspección Industrial y Subprocuraduría de Recursos Naturales) cuentan también con abogados, mismos que deberían de estar coordinados a través de la Subprocuraduría Jurídica para concentrar así a todos los juristas en una sola área y evitar que las unidades de inspección desarrollen actividades que no son propiamente de su competencia.

Este fortalecimiento permitiría que la Subprocuraduría Jurídica tenga la capacidad de atraer todos los asuntos jurídicos de la Procuraduría, así como los casos que se encuentren en las Delegaciones y que requieran especial atención.

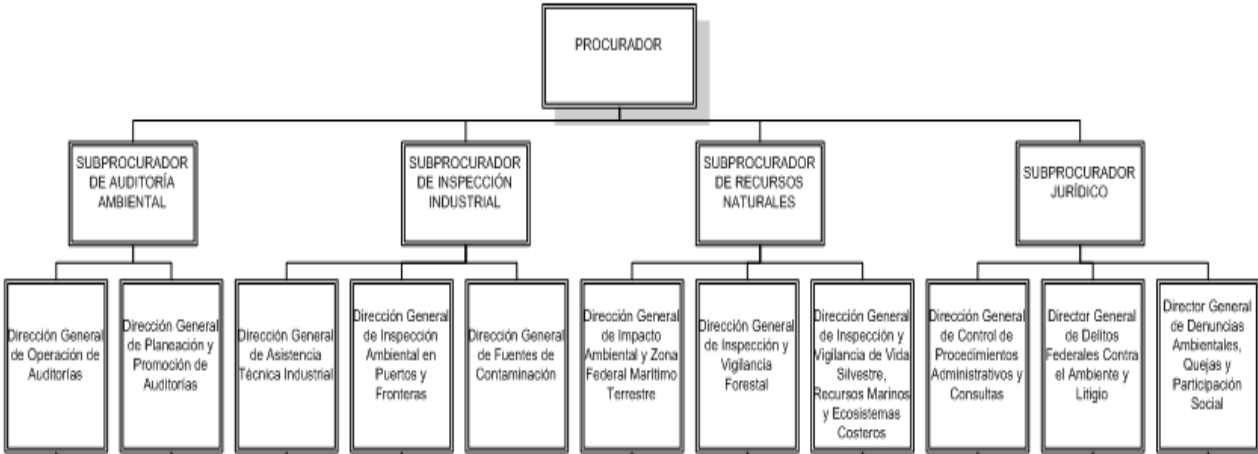
Es necesario también que la Subprocuraduría Jurídica cuente con facultades de vinculación a efecto de contar con personal que realice uno de los objetivos fundamentales de la institución, esto es, instrumentando la relación institucional de la Procuraduría con distintas dependencias y entidades de la Administración Pública, el Congreso de la Unión y con otros actores nacionales e internacionales.

Aunado a ello, las actividades de inspección, que actualmente se encuentran distribuidas entre las Subprocuraduría de Inspección Industrial y Subprocuraduría de Recursos Naturales, se deberían concentrar en una sola área, para que sea una unidad más fortalecida y con la capacidad de actuar con mayor efectividad. Además, la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental requiere una conformación mucho más ágil y eficiente, que diseñe nuevos incentivos para la generación de certificados ambientales y que sea capaz así de contribuir mejor a cumplir con las obligaciones constitucionales y convencionales en la materia.

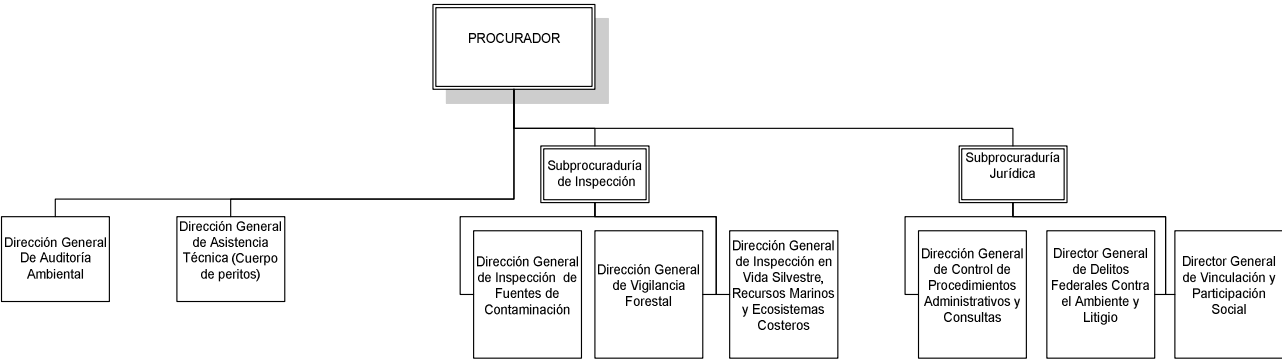
---

<sup>274</sup> Como fue señalado anteriormente, esta actividad actualmente es promovida por la SEGOB en coordinación con todas las dependencias del Ejecutivo Federal, por lo que en la nueva estructura propuesta resultaría lógico que la PROFEPA siga avanzando en la materia.

Estructura actual de la PROFEPA:



Estructura propuesta:



Aunado a esto, es importante recordar que México tiene un sistema de gobierno federal. Como es sabido, en estos casos las entidades que componen la Unión ceden soberanía a un ente superior (federación) que asume esas facultades de manera exclusiva. Tal es el caso por ejemplo de las telecomunicaciones, la energía, emisión de moneda y lo referente a las fuerzas armadas.

Sin embargo, existen otras materias en la que, a partir de políticas públicas impulsadas en la década de los '90 y en el marco del fortalecimiento al federalismo, por su importancia se han determinado como concurrentes, lo que ha dado lugar a regímenes jurídicos basados en leyes “generales”, en lugar de “federales”.

Este es el caso en México precisamente de la materia ambiental, que es concurrente y por lo tanto se rige, como hemos visto por una ley marco: la LGEEPA. Esto por supuesto busca generar la mayor protección posible a un asunto considerado como delicado por el Constituyente Permanente y los legisladores secundarios; sin embargo, como es de suponerse, la aplicación de un sistema así muchas veces es confuso y en no pocos casos se traslapan las funciones federales, estatales y municipales, esto también señala la Dra. Carmona: “Para el caso ambiental, el federalismo a la mexicana no da respuesta a controversias que van en aumento en las que la competencia... no tiene mecanismos de solución...”<sup>275</sup>

Es por eso que, para el caso que nos ocupa, claramente se debe dilucidar qué autoridad será la rectora de observar el cumplimiento de la normatividad ambiental en toda la nación.

La falta de claridad al respecto, ya ha traído consecuencias negativas para el Estado mexicano y la correspondiente responsabilidad internacional. En el caso Metalclad,<sup>276</sup> el país fue condenado a pagar más de 15.5 millones de dólares por un panel internacional instaurado en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. La empresa acusó al gobierno mexicano de discriminación y expropiación de la inversión hecha en el Estado de San Luis Potosí para un confinamiento de residuos peligrosos, ya que el mismo no se pudo llevar a cabo a pesar de los esfuerzos de la federación para que esto sucediera; sin embargo, la oposición de las autoridades estatales y municipales basadas en la indeterminación de facultades llevaron al fracaso el proyecto y la consiguiente demanda.<sup>277</sup>

En este sentido, se requiere fortalecer a la Procuraduría a través de una ley orgánica de carácter general que le dé facultades a nivel nacional y no solo respecto a las disposiciones ambientales de carácter federal.

---

<sup>275</sup> CARMONA LARA, M. del C.: *"El derecho constitucional y el medio ambiente en las Constituciones estatales en México, en La Constitución y el Medio Ambiente" en La Constitución y el Medio Ambiente*, RABASA, E. (Coord.), IIJ, UNAM, México, 2007, pág. 133.

<sup>276</sup> Op. Cit. Metalclad vs Estados Unidos Mexicanos.

<sup>277</sup> Idem.

Esto también resulta indispensable para la ejecución eficaz de las sentencias de la Corte Interamericana. Como lo ha señalado la Dra. Carmona "... la defensa del derecho al medio ambiente requiere de nuevas formas de aplicación del derecho, tanto en el ámbito nacional, interno, como en el ámbito internacional... se requiere de nuevas instituciones... (y) nuevas formas de acceso para el logro de la justicia ambiental.”<sup>278</sup>

En este sentido coincidimos con la maestra Carmen Carmona cuando señala que: “El derecho internacional no puede avanzar de manera independiente y al derecho interno le ocurre lo mismo, ya que por su propia naturaleza los temas ambientales están vinculados a partir de una visión holística en la que el reto es solucionar problemas globales con acciones individuales y viceversa... El derecho al medio ambiente adecuado, es un derecho que podemos denominar *sui generis* desde el punto de vista del derecho internacional y del derecho nacional...”<sup>279</sup>

Al respecto, Viviana Krsticevic señala que “... la implementación de las decisiones de la Corte o la Comisión a través de un acto del ejecutivo puede ser una solución efectiva por su carácter expedito,”<sup>280</sup> es por ello que la presente propuesta gira en torno al empoderamiento de una instancia del Poder Ejecutivo para hacer posibles las medidas dictadas por la Corte de forma más eficaz.

En el mismo tenor, el Dr. Carmona ha señalado que “... la conformación de un órgano coordinador y de seguimiento de las acciones gubernamentales es no sólo útil, sino necesario. Dicho órgano debe estar dotado de las atribuciones y autoridad suficientes e incluso poder ejercitar las acciones que permitan hacer frente a los obstáculos o resistencias que encuentren en su labor,”<sup>281</sup> sobre este aspecto, es importante señalar que la presente propuesta va más allá, dado que implica que este órgano coordinador, que garantice las sentencias relacionadas con el medio ambiente, sea un órgano ejecutor en el ámbito de su competencia y responsable al mismo tiempo de la ejecución que realizarán otras unidades de gobierno en la materia. En este sentido se propone el siguiente proceso de recepción:

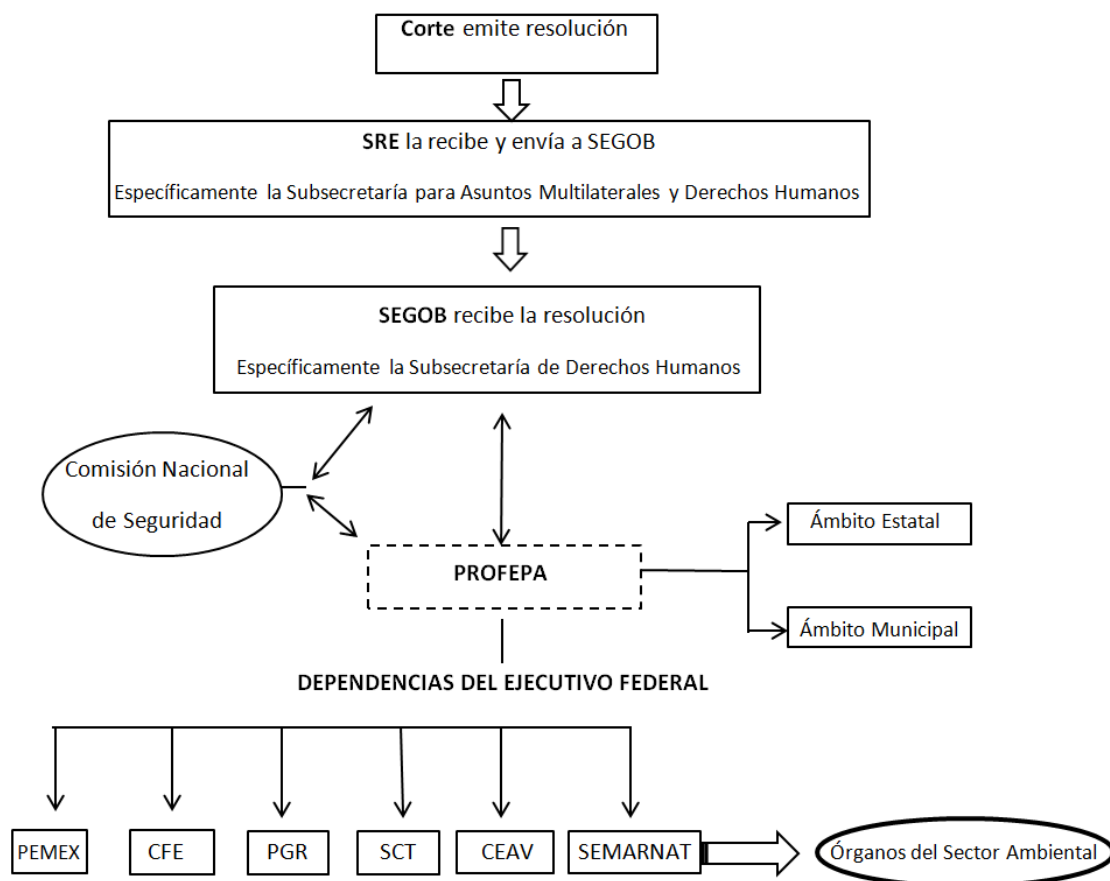
---

<sup>278</sup> CARMONA LARA, M. Del C.: “El Derecho al Medio Ambiente: Defensa de los Intereses Difusos en el Derecho Ambiental Internacional” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 14, 2003, pág. 155.

<sup>279</sup> *Ibidem*. 144-145.

<sup>280</sup> Krsticevic, Viviana, *op.cit.*, p. 440.

<sup>281</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *op.cit.*, p. 120.



Este proceso, aunado al rediseño institucional de la Procuraduría harían que dicha institución tuviese un papel central en la ejecución de las sentencias de la Corte en la materia. Con esto se contribuiría a que el Estado cumpliera de mejor forma con los artículos 1° y 2° de la Convención en relación con el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, además del artículo 25 de la Convención respecto a garantizar el cumplimiento de una resolución judicial y avanzaría en el mandato del artículo 26 del mismo ordenamiento sobre la protección progresiva que deben tener los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales respecto a su “plena efectividad”.



### **C) La PROFEPA y los mecanismos jurídicos de protección en materia ambiental**

En México, la aplicación de los mandatos contenidos en la legislación ambiental recaen de una manera significativa en la PROFEPA. Para este efecto, la institución está dotada de diversas atribuciones.

Uno de estos mecanismos es la facultad de la Procuraduría para elaborar Recomendaciones tendientes al cumplimiento de la legislación ambiental y dirigidas a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal.<sup>282</sup>

A través de esta facultad la PROFEPA emite resoluciones no vinculantes para impulsar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las diversas autoridades. En el 2014 ejerció por primera vez esta atribución con la finalidad de que autoridades locales atendieran problemáticas ambientales específicas y exclusivas de su competencia. En esta tarea, la Subprocuraduría Jurídica elaboró diversos proyectos de Recomendaciones ambientales de las cuales siete se emitieron en el 2014 y ocho en el 2015.

Aunque esta facultad ha tenido cierta eficacia, claramente el hecho de no ser vinculante y la falta de previsión para que las autoridades recomendadas deban dar una respuesta puntual y motivada, hacen que las obligaciones que deriven de la misma muchas veces queden desatendidas. Es por eso, además de fortalecer la naturaleza de dichas recomendaciones, para efectos de las obligaciones internacionales que el país tiene en la materia (sin menos cabo de dicha facultad), se deben revisar a detalle más bien las otras herramientas que tiene la Procuraduría para garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

Además, estos otros mecanismos jurídicos sí son vinculantes y pueden ser activados tanto por particulares como por la misma Procuraduría, de oficio, para cumplir con la legislación ambiental.

---

<sup>282</sup> Artículo 52 Fracción IV del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

#### a) Denuncia Popular en Materia Ambiental

La PROFEPA activa sus acciones de investigación, vigilancia e inspección a efecto de atender las denuncias populares que la ciudadanía presenta y que están previstas en la LGEEPA, otorgando con ello a los particulares, un medio para iniciar los procesos legales en materia ambiental.<sup>283</sup>

La denuncia popular, puede ser presentada por cualquier persona física o moral, de manera individual o colectiva y, tiene por objeto, el denunciar todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente y a los recursos naturales.

Un aspecto importante a resaltar, es que el denunciante puede solicitar a la PROFEPA guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular. En este supuesto, la PROFEPA lleva a cabo el seguimiento de la denuncia con esta medida a efecto de evitar que los denunciantes se vean intimidados por posibles amenazas o represalias.

Una vez que se registra la denuncia, la PROFEPA dentro de los 10 días siguientes a su presentación debe notificar al denunciante el trámite que se le ha dado a la misma.

En caso de ser admitida (puede no serlo por la competencia), la PROFEPA dará conocimiento de esto a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva. Aunado a lo anterior, la PROFEPA debe efectuar las diligencias necesarias con el propósito de verificar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

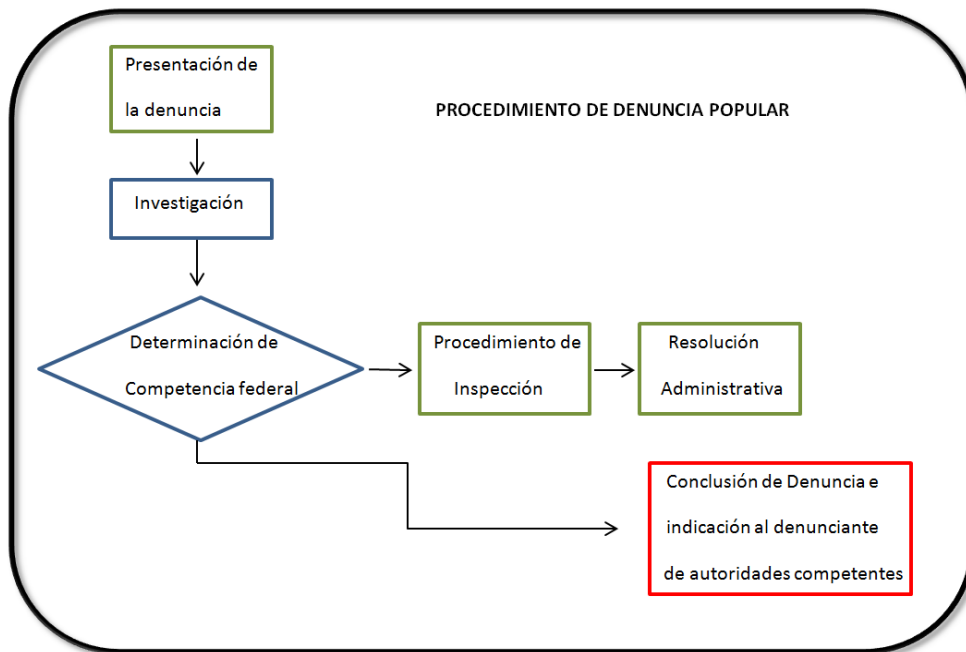
Asimismo, de resultar ciertos los hechos, puede iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes. El procedimiento de denuncia popular se concluye por alguna de las causales contenidas en la LGEEPA<sup>284</sup> siendo las siguientes: incompetencia; por haberse dictado la recomendación correspondiente; por no existir contravenciones a la normatividad ambiental; falta de

---

<sup>283</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en el Título Sexto, Capítulo VII, Artículos 189 a 204, contempla la denuncia popular.

<sup>284</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Art. 199.

interés del denunciante; por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; por conciliación entre las partes; por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección; o por desistimiento del denunciante.

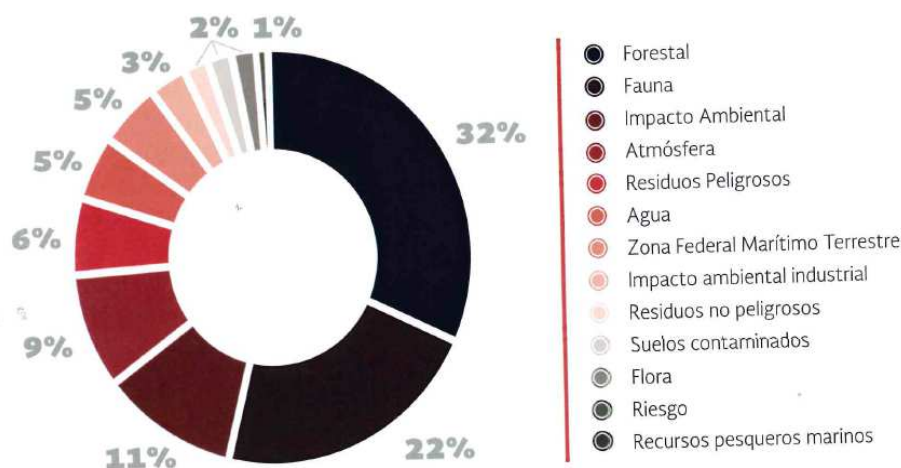


Información General PROFEPA, Marzo de 2014

Durante 2014, según cifras emitidas por la PROFEPA se recibieron:<sup>285</sup> 7,217 denuncias de las cuales el 66.73% fueron admitidas y el 33.27% no se admitieron por no ser competentes. Del porcentaje de denuncias recibidas, fueron concluidas 5,722 lo que representa el 79.29%

Las materias más denunciadas fueron: forestal, fauna, impacto ambiental y atmósfera.

<sup>285</sup> Informe Anual de Actividades 2014, PROFEPA



Informe Anual de Actividades 2014, PROFEPA

Como se puede observar, el proceso de denuncia popular es una herramienta eficaz de protección en cuanto a la prevención y vigilancia que le permite hacer a los particulares e incluso a otras instituciones. Sin embargo, la ausencia de un procedimiento conjunto que vincule el resultado de la denuncia popular con el proceso administrativo sancionador hace que la obligación de proteger (consagrada en el párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM) se vea mermada.

Es decir, el denunciante no tiene acceso a dicho proceso. Se han dado casos en los que, al no actualizarse ninguno de los supuestos por los que el procedimiento de denuncia concluye, los denunciantes han acudido al amparo para que un juez de distrito instruya a activa el procedimiento de inspección correspondiente (caso Dragon Mart). Lo que demuestra un área de oportunidad para reestructurar el marco normativo que le de más seguridades a la víctima ambiental (normalmente el denunciante) y estar así en condiciones de cumplir con mayor eficacia el mandato Convencional de garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

#### b) Procedimiento Administrativo de Inspección en Materia Ambiental

Las actividades de inspección y vigilancia que realiza la PROFEPA permiten verificar el cumplimiento de la legislación ambiental. En caso de que sean detectadas irregularidades se inicia un procedimiento administrativo que determinará si resulta necesario imponer medidas correctivas, de urgente aplicación, de seguridad y/o sanciones económicas.

El procedimiento comienza con una visita de inspección o verificación realizada por personal de la PROFEPA acreditado para ello, mediando una orden escrita debidamente fundada y motivada, en la que se precisa el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

Durante esta visita, los inspectores acreditados levantan un acta de inspección, en la que asientan todos los hechos y omisiones detectados durante la visita y que guardan relación con el objeto de la misma. Cabe señalar que los inspeccionados pueden presentar todas las pruebas que consideren pertinentes y manifestar lo que a su derecho corresponda, ya sea señalándolo en la misma acta o bien, mediante escrito presentado dentro de los 5 días hábiles concluida la inspección.

Si durante la visita de referencia los inspectores se percatan de la existencia de algún riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño grave a los recursos naturales, tienen la facultad de imponer medidas precautorias de seguridad (clausura o suspensión de actividades).

Posteriormente y si no quedan desvirtuadas las irregularidades detectadas, la PROFEPA, a través de sus áreas jurídicas, emite un acuerdo de emplazamiento para iniciar el procedimiento administrativo, el cual se notifica de manera personal al inspeccionado para que adopte las medidas correctivas que resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para estos efectos. Aunado a lo anterior, se le informa al inspeccionado que cuenta con un término legal de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de dicho proveído para que haga uso de su garantía de audiencia y presente pruebas adicionales.

Una vez que son admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se ponen a su disposición las actuaciones, para que en un plazo 3 días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

Recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la autoridad administrativa procede, dentro de los 20 días siguientes, a emitir la resolución correspondiente.

Es importante señalar que durante el procedimiento y hasta antes de que se dicte la resolución administrativa, el interesado y la PROFEPA, a petición del primero, podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente.

De acreditarse las infracciones ambientales, el procedimiento administrativo de la PROFEPA puede concluir con la imposición de medidas correctivas, medidas de seguridad (suspensión o clausuras) y sanciones económicas.

Como advertíamos anteriormente, el procedimiento de inspección resulta de gran relevancia en la actividad de la Procuraduría y en la protección del medio ambiente. Justamente su naturaleza es de vigilancia con lo que se actualiza la esencia de la obligación de proteger contenida en el párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM.

Sin embargo, en la práctica se suscitan múltiples problemas por la duplicidad de funciones y la confusión entre las materias que rigen las dos Subprocuradurías que tienen dicho mandato, incluso con términos distintos entre materias muy similares.

Por lo que, este es otro nicho de oportunidad para reestructurar las facultades y organización de la institución en aras de cumplir con las obligaciones internacionales y nacionales en la materia.

#### c) Multas

Las sanciones económicas que impone el Estado en materia ambiental tienen la naturaleza de multas; sin embargo, la legislación ambiental privilegia el cumplimiento de la norma por encima del cobro punitivo. Para esto prevé dos figuras jurídicas: la reconsideración de la sanción o la conmutación de la multa.

Así, la reconsideración de la sanción es uno de los medios con que cuentan los infractores que fueron sancionados en las diversas resoluciones administrativas emitidas por alguna de las Delegaciones o Direcciones Generales con facultades de inspección y vigilancia de la PROFEPA. Mediante este recurso, la Subprocuraduría Jurídica analiza los elementos correctivos que integran cada uno de los expedientes y, en caso de ser procedente, por el acatamiento de los mismos, se encuentra facultada para modificar las multas impuestas, ya sea revocando por completo la sanción o reduciendo el monto de la misma. Esto se determina conforme a la acreditación del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas en la resolución.

Aunado a lo anterior, la legislación ambiental, también prevé la existencia de la figura de la conmutación de multa, la cual representa una opción para el infractor de sustituir el pago del monto de la misma por proyectos sustentables encaminados a evitar contaminación, o bien, a la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales.

El Subprocurador Jurídico se encuentra facultado para emitir la resolución que deseche, niegue u otorgue la conmutación solicitada.

Claramente, la conmutación de multa es uno de los medios que generan un mayor beneficio para el medioambiente. En este sentido, es uno de los recursos de mayor interés tanto para los infractores como para las autoridades.

Resulta importante recordar que el principal objetivo de las multas es que las sanciones aplicadas disuadan al infractor de volver a incurrir en la misma conducta (desincentivar la conducta), así como disuadir al resto de los gobernados de incurrir en una conducta similar.

No obstante, es importante reconocer que el monto de las multas impuestas en ocasiones no son lo suficientemente elevados como para inhibir totalmente las actividades contaminantes de los particulares, máxime si los infractores son empresas de gran capital.

Aunado a ello, otro aspecto a considerar es que el ingreso recaudado por las multas no es destinado a algún tipo de fondo cuya finalidad sea la rehabilitación de zonas del país ambientalmente degradadas; por el contrario, ingresa a la Tesorería de la Federación y los recursos son destinados a fines totalmente ajenos a

la protección del medio ambiente, lo que de ninguna manera beneficia a la protección del derecho humano en cuestión.

Cabe señalar que el canalizar los ingresos obtenidos por las multas al fortalecimiento de instituciones ambientales, contribuiría en gran medida a garantizar la protección al derecho humano a un medio ambiente sano, dotando de mayores elementos humanos y materiales a las dependencias cuya finalidad es la protección a este derecho.

Por lo anterior, encontramos en la conmutación de multa un elemento indispensable para que la administración pública pueda utilizar sus facultades sancionatorias de forma tal que el resarcimiento del daño pueda ser tangible y a corto plazo en beneficio del medio ambiente.

Un caso clásico de conmutación de multa es la reforestación. En este ejemplo, el sujeto sancionado es obligado a reforestar una zona en particular, en este sentido, de manera inmediata se genera un beneficio al ambiente, para esto se realiza un análisis sobre el tipo de suelo y la vegetación indicada para cada tipo de terreno. Es importante señalar que los montos de inversión en los proyectos sustentables para conmutar deben de ser igual o superior al de la multa impuesta.

En este sentido, vale la pena reflexionar cómo es que esta herramienta jurídica contribuye a la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano. La lógica de las multas en materia ambiental no es punitiva en estricto sentido, es por eso que, de todas las materias que existen en el marco jurídico mexicano del derecho administrativo sancionador, ésta es la única que permite que dichas sanciones se conmuten. Es preferible tener un proyecto ambiental sustentable que un poco más de recursos disponibles en la tesorería.

Esto va de la mano con la naturaleza esencial del derecho ambiental en cuanto a ser conciliador y compensatorio. Lo anterior efectivamente contribuye a cumplir con las obligaciones emanadas del Sistema Interamericano, en particular con la de garantizar los Derechos Humanos consagrados en el mismo. Es decir, la reparación y compensación de los daños ambientales a las víctimas constituyen un elemento indispensable en la obligación derivada del artículo 1º de la Convención.



Por lo que estas facultades deben permanecer, e incluso revisarse para mejorar su implementación.

#### d) Recurso de Revisión

Otra de las facultades de la PROFEPA es resolver los recursos de revisión que se presentan contra actos de autoridad. Así, estos tienen como finalidad verificar la legalidad de los actos de las diferentes unidades administrativas de la Procuraduría, supervisando que sus actuaciones sean apegadas a derecho. Es decir, es un instrumento de defensa para evaluar que los actos que realizan las unidades administrativas observen el principio de legalidad.

Mediante este recurso, la autoridad jerárquica superior revisa las actuaciones de la inferior. El Subprocurador Jurídico posee calidad de superior jerárquico de las unidades administrativas de la PROFEPA, a propósito de este medio de impugnación.

El recurso de revisión se presenta dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del acto administrativo que le da lugar.

Son presentados por las personas físicas o morales a través de sus representantes legales por estar inconformes con alguna resolución definitiva dictada por alguna unidad administrativa de la PROFEPA. Generalmente lo promueven:

- Personas sancionadas mediante resoluciones administrativas.
- Personas inconformes con la atención de las Denuncias Populares que han presentado.
- Personas que tienen una afectación por las determinaciones derivadas del procedimiento de auditoría ambiental.

La resolución, puede declarar la nulidad por una violación de forma, la nulidad lisa y llana por violación de fondo, o bien, la resolución puede ser modificada al sustituirse el superior jerárquico y resolver el fondo del asunto en cuestión.

La LGEEPA en su artículo 180 hace referencia a este medio de impugnación. Cabe señalar que de forma supletoria a esta Ley, es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La interposición de este recurso es optativa, puesto que el posible afectado, puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como será descrito más adelante.

El 28 de enero de 2011 la LGEEPA fue modificada para introducir la figura de interés legítimo, a efecto de que cuando las obras o actividades contravengan la ley ambiental, las personas físicas o morales afectadas indirectamente puedan impugnar los actos administrativos.

Esta modificación es un avance respecto a la ampliación y acceso a la justicia ambiental, Derecho consagrado en el artículo 26 de la Convención. En este sentido, muchas víctimas ambientales indirectas, que de alguna forma habían sido afectadas por algún daño ecológico no tenían acceso a este recurso al no haber sido parte en el procedimiento administrativo previo a la resolución sancionatoria. Muchas veces esta podría estar excluyendo responsabilidad o estableciendo multas bajas e inequitativas respecto a la afectación causada, por lo que se avanzó en este sentido para darle mayor amplitud a la justicia ambiental.

Cabe señalar que según datos señalados por la PROFEPA durante el año 2014 se recibieron 965 recursos de revisión, de los cuales 364 confirmaron la legalidad de los actos de autoridad.<sup>286</sup>

#### e) Juicio Contencioso Administrativo y Juicio de Lesividad

El juicio contencioso administrativo resuelve las disputas que se presentan entre los gobernados y la administración pública con motivo de los actos que esta última emite. Se sustancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

A lo largo de su historia, este Tribunal ha tenido una constante evolución, incluyendo el número de salas que han sido creadas en distintas materias (agregando servicios sociales, responsabilidad de los servidores públicos, comercio exterior,

---

<sup>286</sup> Informe Anual de Actividades 2014, PROFEPA

responsabilidad patrimonial del Estado, entre otras), así como por su división regional para efectos jurisdiccionales del territorio nacional.

Resulta oportuno mencionar una de las modificaciones más importantes de los últimos años en relación con la materia de nuestro estudio, se trata de la reforma al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del año 2013, por la que fue establecida la Sala Especializada en Materia Ambiental y de la Regulación, hecho que refleja la importancia, evolución y trascendencia que han ido adquiriendo las resoluciones ambientales en dicha sede.

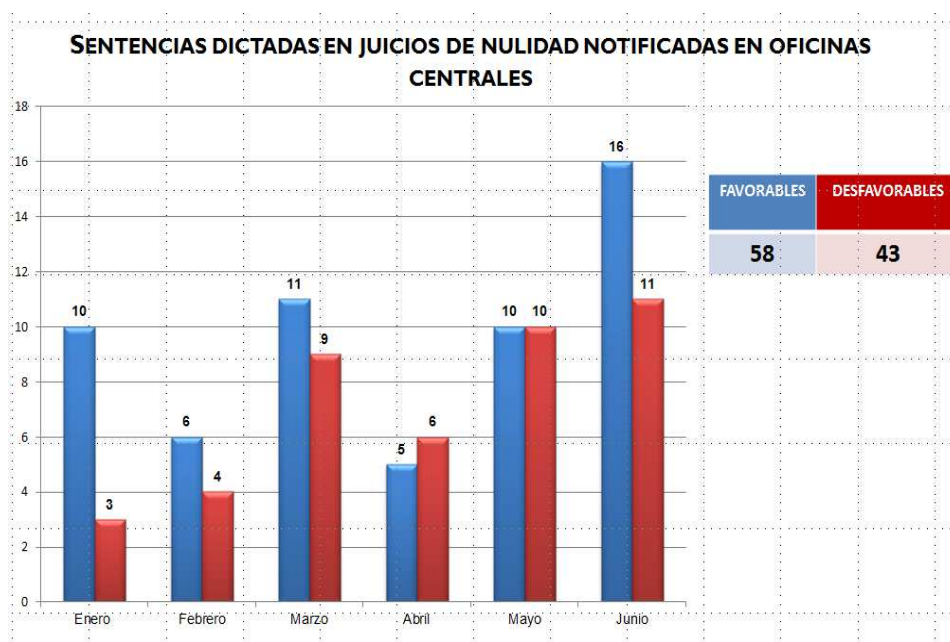
La reforma de referencia, señala en el considerando Vigésimo Primero del Acuerdo SS/5/2013, el innegable peso de la materia ambiental en el ordenamiento jurídico mexicano:

“VIGÉSIMO PRIMERO.- Que ha sido una preocupación del Estado Mexicano, establecer leyes y procedimientos para proteger el medio ambiente, siendo ésta una materia que día a día cobra mayor importancia, derivado de la diversidad de ecosistemas con que cuenta el territorio nacional, estando además una gran parte de la actividad humana, económica, política y social del país relacionada con el medio ambiente, siendo además la materia ambiental una de las más técnicas que existen en el sistema jurídico, por lo que es fundamental que sean entes especializados los que sustancien y resuelvan las controversias que se susciten en este tema, a fin de mejorar la impartición de justicia para la ciudadanía”.

A este proceso contencioso se le denomina juicio de nulidad, en virtud de que la sentencia que se dicta debe reconocer la validez del acto impugnado o bien, declarar ya sea su validez, nulidad lisa y llana o su nulidad para efectos determinados.

En este sentido, los actos administrativos emitidos por la PROFEPA pueden ser materia de un juicio contencioso administrativo. Hecho que no es aislado, durante el primer semestre de 2015, la PROFEPA había sido emplazada en 202

juicios de nulidad, resultando desfavorables para la dependencia solamente 43 resoluciones de las 101 emitidas hasta entonces:



PROFEPA, “SEGUNDA EVALUACIÓN TRIMESTRAL 2015”

Así, el juicio contencioso administrativo es un recurso efectivo para que los particulares tengan la certeza de que los actos administrativos de las dependencias son apegados a derecho.

Como se puede observar, este es un mecanismo en el cual el particular puede atacar la ilegalidad de los actos de autoridad. Así, por ejemplo, en caso de que la autoridad normativa del sector, es decir la SEMARNAT, emita una autorización u otorgue una concesión de forma ilegal, los particulares con interés jurídico o legítimo podrán acudir a este procedimiento contencioso. Sin embargo, al ser la PROFEPA la autoridad garante del cumplimiento de la normatividad ambiental, hay que cuestionarse si ésta no debería poder iniciar un proceso similar en contra de otros actos administrativos que, en su consideración, fueran ilegales.

En la legislación mexicana existen los juicios de lesividad, que tienen precisamente ese objetivo; sin embargo, esto solamente podrá iniciarse por una autoridad en contra de sus propios actos, cuando ya hayan surtido efectos jurídicos

(y que ya no puedan ser revisados por su superior jerárquico). Estos procedimientos también se sustancian ante el TFJFA (sala especializada en juicios en línea).

Por lo que, para garantizar plenamente el mandato de la Convención no sería suficiente este mecanismo para atacar otros actos ambientales ilegales de carácter normativo, es por esto que la propuesta del presente trabajo también contempla estas hipótesis; es decir, que la institución encargada de procurar justicia ambiental, sea un verdadero garante del derecho humano a un medio ambiente sano, incluida la posibilidad de atacar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas (todas) que violen la normatividad ambiental.

En este sentido, se cumpliría de mejor manera con las obligaciones internacionales de garantizar este derecho, ya que diversas dependencias federales como de otra índole emiten actos u autorizaciones de manera sistemática revestidas de una falsa legalidad y que pueden afectar o poner en riesgo el medio ambiente. La protección al mismo es insuficiente si las víctimas no tienen un mecanismo de restitución que en principio permita cuestionar la fundamentación y motivación de dichos actos.

#### f) Juicio de Amparo

Sobre el Juicio de Amparo, el Dr. Jesús Orozco señala que “... dentro del marco jurídico mexicano se contemplan vías formales o jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos (que principalmente están encomendados a jueces y se realizan a través de procedimientos en forma de juicio) y los medios no jurisdiccionales (que se desarrollan por servidores públicos no judiciales a través de procedimientos administrativos de carácter conciliatorio, sumamente ágiles y sencillos). Dentro de los primeros está el juicio de amparo, que es y seguirá siendo la columna vertebral del apartado de justicia en nuestro país... Dentro de las vías no jurisdiccionales se encuentran las realizadas por los organismos estatales y el del Distrito Federal.”<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup>Orozco Henríquez, J.Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *op.cit.*,p.85.

El juicio de garantías tiene como objeto proteger los derechos fundamentales de los gobernados, mismos que se encuentran contenidos en los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como establece Carlos Ayala “... el principio democrático y el Estado Constitucional de Derecho implican el sometimiento del Estado mismo al Derecho tanto nacional como internacional; y ello no es concebible sin el sometimiento pleno, al juez tanto nacional como internacional. Esta garantía judicial implica, que no hay derecho sin que los tribunales lo puedan declarar e imponer.”<sup>288</sup> En este sentido, el Juicio de Amparo es por excelencia, el medio para preservar el Estado Constitucional de Derecho.

Este juicio se activa en contra de los actos arbitrarios de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y es un mecanismo para ejercer el control constitucional de los actos de autoridad que puedan contravenir la Carta Magna y asegurar con ello su supremacía.

Así, continúa el Dr. Orozco, “... cuando alguna persona cree que sus Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano –principalmente los de carácter individual-, han sido violados por alguna autoridad, pueden acudir a los jueces federales para que, a través del llamado juicio de amparo, decidan si con el respectivo acto de autoridad se ha violado algún derecho y, en caso de ser así, se obligue a la autoridad responsable a respetar la Constitución y se permita al quejoso volver a disfrutar de su derecho humano, otorgándole al mismo la protección y amparo de la justicia federal (artículos 103 y 107). Dicho de otra forma, es un procedimiento judicial para garantizar la constitucionalidad y legalidad en el ejercicio del poder público y para proteger los Derechos Humanos de los individuos frente a las autoridades. Este juicio existe en México desde el siglo XIX, y es una aportación de México al mundo ya que muchos otros países lo han adoptado con posterioridad.”<sup>289</sup>

En este sentido es importante resaltar, sobre las actuaciones de la PROFEPA, que éstas han estado tradicionalmente apegadas a derecho respecto a cualquier

---

<sup>288</sup> Ayala Corao, Carlos M. *Op.cit.*, p.129.

<sup>289</sup> Orozco Henríquez, J.Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *op.cit.*, p. 86.

posible violación de garantías y derechos humanos. Al respecto, un alto porcentaje de amparos que se interponen en contra de sus actos de autoridad, son ganados por la institución, al no acreditarse la violación de derechos humanos en sus actuaciones.

A mediados del año 2015 se habían iniciado 42 juicios de amparo, de los cuales 40 se sobreseyeron y sólo en dos, por falta de fundamentación y motivación, se concedió la protección de la justicia federal.

Asimismo, en la historia de la institución, sólo se han emitido dos recomendaciones en su contra por parte de la CNDH. Una de las cuales fue atendida en la presente administración y la otra se encuentra en una fase de conclusión.

De igual forma, el número de requerimientos por parte de dicha autoridad es menor, se atienden todos y en los últimos años estos han ido a la baja.

Esto acredita que la PROFEPA no es una autoridad que viola sistemáticamente garantías o derechos fundamentales; sin embargo, sus acciones deberían fortalecerse para proteger verdaderamente el derecho humano a un medio ambiente sano y por ende convertirse en la institución ideal para velar por el mismo, sobre todo cuando éste está consagrados en una sentencia de carácter internacional.

#### g) Acción de Responsabilidad Ambiental (LFRA)

En el año de 2010 se presentó la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) en el Senado de la República, con el objeto de adecuar la legislación mexicana para cumplir con los compromisos internacionales en materia ambiental, principalmente a lo establecido en la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

En términos generales, la LFRA exige normativamente que se defina la situación o estado de determinado ambiente (estado base), la acción u omisión humana que lo afecta, así como el nexo causal de esto para determinar al responsable y la medida para repararlo.

La exposición de motivos de esta Ley señala la importancia de legitimar a los ciudadanos para posibilitar su acceso a los tribunales, propiciar la intervención del Poder Judicial en la solución de los conflictos ambientales y garantizar la efectiva reparación de los daños o en su defecto, la compensación de los mismos.

Esta ley incluye un concepto de daño al ambiente y una definición más precisa de los sujetos legitimados para exigir su reparación, restauración o compensación, y pretende unificar conceptos como el de reparación y compensación ambiental.

Durante su análisis en el Congreso surgieron opiniones encontradas entre las empresas, el gobierno y las organizaciones civiles, que dificultaron su aprobación. Así, fue hasta junio de 2013 cuando finalmente la referida LFRA se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Algunos de los aspectos más desatacados de dicha ley son:

- Compensación del daño

La compensación del daño contenida en el Artículo 14 de la LFRA, es una figura que debería activarse por excepción cuando la reparación del daño ambiental no pudiera efectuarse. En su momento, diversas organizaciones civiles manifestaron que la compensación puede utilizarse como un mecanismo para regularizar obras o actividades inicialmente emprendidas de forma ilícita, para que puedan autorizarse y continuarse en el futuro; sin embargo, en la práctica este ha sido un mecanismo eficazmente utilizado, aplicando los medios alternativos de solución de controversias previstos en la propia LFRA. Reafirmando el matiz restaurativo de la justicia ambiental, sobre todo en los casos que no hay dolo en la comisión de las infracciones.



- Representación de las Comunidades

Sobre el asunto en cuestión, las organizaciones ambientalistas pugnaron por que se les reconociera el carácter de víctima sin necesidad de actuar en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes, como lo establece el artículo 28 de la Ley en comento:

### **Artículo 28. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;

...

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente.

Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con lo anterior, las organizaciones ambientalistas ven reducido su margen de actuación.

Greenpeace y el Centro Vitoria, dos asociaciones ambientalistas con presencia en México, impugnaron el artículo 28, primer párrafo, fracción II y

segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental donde se señalaba que, para demandar el daño ambiental, las personas morales privadas cuyo objeto social, como es el caso, sea la protección al ambiente, deben cumplir estos dos requisitos.

En marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció a Greenpeace en México y al Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C. (Centro Vitoria), el legítimo derecho para poder acudir a demandar el daño ocasionado al ambiente y su reparación, con o sin representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al daño ocurrido, así como sin tener que estar constituidas con 3 años de antigüedad. Cabe señalar que en el razonamiento de la Corte, se señala que con estas limitantes se transgredía lo dispuesto en el Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la Protección Judicial.

Época: Décima Época, Registro: 2009019, Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXLIV/2015 (10a.), Página: 456

**RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.**

El precepto, párrafos y fracción citados reconocen el derecho e interés legítimo a las asociaciones civiles para ejercer la acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones a que se refiere la ley; sin embargo, también prevén que las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, deben actuar en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al daño ocasionado al ambiente y acreditar que fueron legalmente constituidas, por lo menos

tres años antes de la presentación de la demanda. En cambio, en una acción con un objeto similar (acción difusa ambiental), como son las acciones colectivas, previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no se exigen esos presupuestos de legitimación. De ahí que el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que establece dichos requisitos, viola los artículos 4o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el legislador estableció dos requisitos de legitimación distintos en dos mecanismos que tienen por objeto proteger al medio ambiente, lo que transgrede el derecho a una tutela judicial efectiva, toda vez que la imposición de mayores requisitos de legitimación, sin justificación, inhibe a las asociaciones civiles el ejercicio de las acciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, no obstante que el propio legislador, en un medio de defensa similar, no impuso dichos requisitos.

- Prescripción de la Acción

Otro aspecto motivo de atención en la LFRA es el hecho de que la acción para demandar la responsabilidad ambiental prescribe a los doce años contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos. En diversos países, el plazo es de 20 años (Colombia por ejemplo), por lo cual el término de 12 años no parece justificado, sobre todo por el hecho de que existen daños ambientales con carácter irreversible e irreparable al igual que daños continuos.

### **Artículo 29. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

La acción a la que hace referencia el presente Título prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos. Salvo en los casos previstos en los artículos 23 y 28 de la

presente Ley, ninguna de las partes será condenada al pago de gastos y costas judiciales.

Al respecto, es importante señalar también que en diversos foros especializados, un tema que ha surgido como discusión, es la posibilidad o no de iniciar la acción correspondiente por actividades surgidas antes de la entrada en vigor de la ley, cuando la contaminación ha sido continua. Así, una de las conclusiones en este sentido es poder sancionar los daños de forma proporcional a los que se haya causado a partir de la vigencia de la Ley.

- El “nexo causal”

Además de lo anterior, la Ley ha sido criticada porque no aporta los elementos necesarios para establecer quién costeará las pruebas periciales tendientes a demostrar el nexo causal entre las acciones u omisiones que generó el daño ambiental. Ha quedado claro que, las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente tienen derecho e interés legítimo para ejercer la acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones respectivas. Ahora bien, para ello es necesario acreditar los hechos:

### **Artículo 35. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

Para acreditar los hechos o circunstancias en relación al estado base, el daño ocasionado al ambiente, así como el nexo causal, las partes y las autoridades podrán utilizar fotografías, imágenes de satélite, estudios de poblaciones y en general toda clase de elementos aportados por la técnica y la ciencia. Salvo en los casos en que el Código Federal de Procedimientos Civiles otorgue mayor valor probatorio, estos medios de prueba constituirán indicios.

En este sentido, los afectados se encuentran obligados a demostrar al Juez que conocen del caso, que la contaminación es atribuible a un presunto responsable, probando como se encontraba el ecosistema afectado (estado base) y presentando evidencia de que existe un nexo causal entre este daño y los hechos u omisiones atribuidos al presunto culpable.

Si bien, la presentación de pruebas es un elemento indispensable en cualquier juicio para acreditar la responsabilidad de las partes, es necesario considerar que en muchas ocasiones las comunidades afectadas no cuentan con los recursos suficientes o técnicas para hacer frente a ello, y más aún cuando los desastres ambientales se producen en zonas marginadas.

En este sentido, para verdaderamente coadyuvar al Estado mexicano a cumplir con sus obligaciones internacionales de garantizar el Derecho Humano a un medio ambiente sano, resulta de especial importancia la participación de la PROFEPA como representante de la víctima ambiental para ser parte del proceso y especialmente en la presentación de pruebas.

De otra manera, no está garantizada la reparación y compensación a la que tengan derecho las víctimas ambientales, ambos aspectos son centrales en la obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos consagrados en el Sistema. Incluso se está en riesgo de incumplir también el artículo 25 de la Convención respecto al acceso a la justicia. Aún más, si las facultades para representar a las víctimas no le son reconocidas a la Procuraduría se podría cuestionar incluso el cumplimiento a las obligaciones que consagran los avances que progresivos para la plena eficacia de los derechos que los Estados deben implementar.

Dado lo anterior, la aplicación de esta ley no ha sido fácil, y la práctica ha demostrado que existen importantes retos para ello.

La LFRA se encuentra constituida por tres pilares fundamentales: la acción para demandar la responsabilidad ambiental que se resuelve en términos de lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles; la responsabilidad penal en materia ambiental que se resuelve conforme al Código Penal Federal y al Código

Nacional de Procedimientos Penales y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

En los dos primeros casos, dado que los procedimientos se resuelven conforme a los códigos procedimentales civiles y penales respectivamente, poco suma esta Ley para su resolución.

En cambio, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), abren un amplio margen de actuación para las autoridades ambientales, incluida desde luego la PROFEPA.

Así, en los hechos, estos mecanismos han resultado ser los más efectivos para la encontrar una solución a los problemas medioambientales. Basta señalar el ejemplo de la tragedia ambiental ocurrida en el Río Sonora<sup>290</sup> en el año 2014, catalogado como uno de los desastres ecológicos más grandes de la minería en México y sobre el que se abundará más adelante, en el que se aplicaron los MASC y se generó la compensación ambiental más importante de la historia en el país.

#### h) Acciones colectivas

Como se ha dicho, el constituyente permanente dispuso también que el Congreso Federal tutelara normativamente el derecho a un medio ambiente sano a través de la figura procesal de las *acciones colectivas*, debiendo abarcar incluso los mecanismos de reparación del daño. Entre otras razones, sostuvo en la iniciativa en cuestión que uno de los motivos de la misma era “... la insuficiencia o ausencia de medios procesales de acceso a la justicia real...” sobre estos derechos.

En tal sentido, aunque de forma precaria, el legislador federal secundario reglamentó en 2011 ese derecho de acceso a la justicia del que la colectividad es titular, mediante la creación del Libro Quinto, denominado *De las Acciones Colectivas*, dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles.

---

<sup>290</sup> La información completa puede ser consultada en la Página de la SEMARNAT: <http://www.semarnat.gob.mx/fideicomisariosonora>

Cabe destacar los siguientes aspectos sobre su regulación:

- 1) La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente;
- 2) La acción será ejercida ante los Tribunales de la Federación;
- 3) Es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas;
- 4) Son procedentes para tutelar derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes;
- 5) Se ejercerán a través de las acciones difusas, que son de naturaleza indivisible y se ejercen para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado;
- 6) Para la defensa de los derechos e intereses difusos y colectivos, tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

I. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;

II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;

III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y

IV. El Procurador General de la República.

7) Para la materia que nos ocupa es requisito de procedencia de la legitimación en la causa que se trate de actos que dañen al medio ambiente.

En síntesis, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es la encargada de representar los derechos e intereses colectivos de las personas en materia de medio ambiente.

Al respecto es importante señalar aquí que no todos los autores coinciden con el carácter meramente difuso de estos derechos. En ese sentido, la catedrática Carmen Carmona, sostiene que en materia ambiental también pueden haber afectaciones individuales en la violación de derechos con naturaleza colectiva. Ya que hay bienes jurídicos tutelados (derecho al medio ambiente sano) que sí se concretan con precisión. Por lo que reconoce su naturaleza multifacética como "... presentes y futuros; individuales y colectivos; difusos y concreto, a la vez."<sup>291</sup>

Por otro lado, a pesar de la escasa regulación que el legislador secundario hizo al respecto, las colectividades tienen derecho a nombrar a su representante común, cuando estén conformadas por al menos treinta miembros; sin embargo, nuestra postura es que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lo podrá hacer en cualquier caso, sin demostrar que existe este número de afectados, por ser garante y velar por un bien general y de interés público como la defensa del derecho humano a un medio ambiente sano. En este sentido, tal como en la indispensable representación de la víctima respecto a la LFRA, aquí también esto resulta determinante para que las víctimas colectivas puedan tener acceso a la justicia y protección judicial (artículo 25 de la Convención), así como para que se les puedan reparar o compensar los daños ambientales sufridos y estar de esta forma cumpliendo con el mandato del artículo 1° de la Convención en relación con el 11 del Protocolo de San Salvador.

Tal situación resulta acorde a lo dispuesto por los art. 4°, con relación al 110, fracción III, ambos de la Ley General de Víctimas, que reconoce como víctimas, no

---

<sup>291</sup> CARMONA LARA, M. del C.: "Breves Reflexiones en torno a las Acciones Colectivas en Relación con el Derecho al Medio Ambiente Adecuado" en *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 7, Num. 38, 2010, pág. 4.



solo a quienes “... hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito”, sino también a quienes hayan sufrido “... violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte”, como el derecho a un medio ambiente sano, reconocimiento que no se circunscribe al procedimiento penal, sino también en sede civil, familiar o de amparo, sin necesidad, incluso, de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo, adquiriendo tal carácter con la simple acreditación del daño o menoscabo de los derechos.

Es decir, el Estado ya le reconoce a la PROFEPA en la Ley el carácter de representante de la víctima ambiental, lo que a la fecha no hace de forma general el Poder Judicial Federal, como se expondrá más adelante en el caso “Holbox”.

#### i) La Denuncia Penal Ambiental

Como fue señalado en el capítulo anterior, los procedimientos administrativos en México son los más recurrentes a efecto de sancionar los ilícitos relacionados con el medio ambiente. No obstante, el derecho penal ha evolucionado de forma importante en los últimos años a efecto de perseguir los delitos que en materia ambiental se cometen.

La incidencia de delitos ambientales en México es muy alta y el número de consignaciones que realiza el Ministerio Público es muy bajo. Es decir, que el Estado no está garantizando la tutela judicial efectiva cuando se trata de perseguir este tipo de delitos, lo que se traduce en una serie de casos sin resolver en sede nacional, que probablemente llegarán al Sistema Interamericano.

Este aspecto por eso se encuentra estrechamente ligado a la activación de los medios de defensa ante el Sistema Interamericano. Al respecto, el Dr. Orozco acertadamente ha señalado que “... en la determinación sobre la posibilidad de activar los mecanismos que operan ante la Comisión Interamericana y establecer las

respectivas consecuencias, esta ha valorado varias situaciones que se relacionan con diversos temas del derecho penal y los procesos penales, puesto que un alto número de los asuntos en su conocimiento están relacionados directa o indirectamente con la materia penal.”<sup>292</sup>

Por esto es importante recordar al Dr. García Ramírez en cuanto a que: “... en el elenco de las decisiones penales fundamentales ocupa un lugar relevante el método para la indagación, decisión y aplicación de consecuencias jurídicas a determinado sujeto en virtud de la comisión de un delito. Esto abarca tanto la investigación de hechos y probables responsabilidades como el debido proceso, extremos considerados en sendas proclamas y preceptos por muchas declaraciones, tratados, convenciones y pactos, y a los que se ha referido reiteradamente la jurisprudencia interamericana y, desde luego la europea.”<sup>293</sup> De ahí que las víctimas estén bien representadas en una materia tan técnica. En el mismo tenor, “... la Corte interamericana consideró los siguientes elementos esenciales del debido proceso, que podemos y debemos leer en vista del enjuiciamiento penal mexicano: principios, garantías y deberes con ajuste a la Convención Americana; acceso a la víctima a todas las etapas del procedimiento (investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación).”<sup>294</sup> Es por eso que la propuesta es que sea un ente especializado en la materia el que acompañe a la víctimas durante todo este proceso.

Por otro lado, no son pocos los casos de defensores ambientales víctimas de ataques y hostigamientos por defender estos recursos. Si bien, no se cuenta con un informe oficial sobre el número de víctimas registradas relacionadas con la defensa del medio ambiente, las organizaciones sociales han logrado documentar algunos casos.

En este sentido, las organizaciones civiles han señalado que “... en el periodo de enero de 2013 a abril de 2014 (16 meses), los casos registrados de ataques a

---

<sup>292</sup> AA.VV.: “*Criterios Relevantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Aplicables a la Justicia Penal*” en *Criterios y Jurisprudencia Interamericana de Derechos Humanos: Influencia y Repercusión en la Justicia Penal*, GARCÍA RAMÍREZ, S., DE GONZÁLEZ MARISCAL, I., PELÁEZ FERRUSCA, M (Coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, pág. 21.

<sup>293</sup> García Ramírez, Sergio, op.cit., p.12.

<sup>294</sup> *Ibidem*, p.13.

defensoras y defensores ambientales fue de 82. De éstos, 53 ataques se presentaron en el año 2013 y 29 ataques en los últimos cuatro meses (en el periodo de enero a abril del 2014).”<sup>295</sup> El mismo informe señala que de los 82 ataques existentes en el periodo 2013–abril de 2014, éstos fueron perpetrados hacia diferentes víctimas:

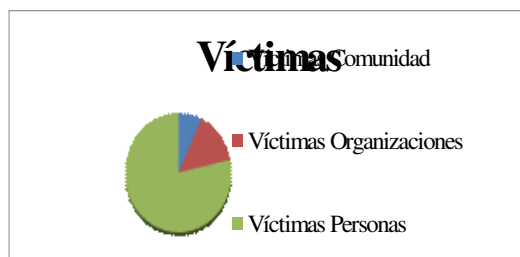
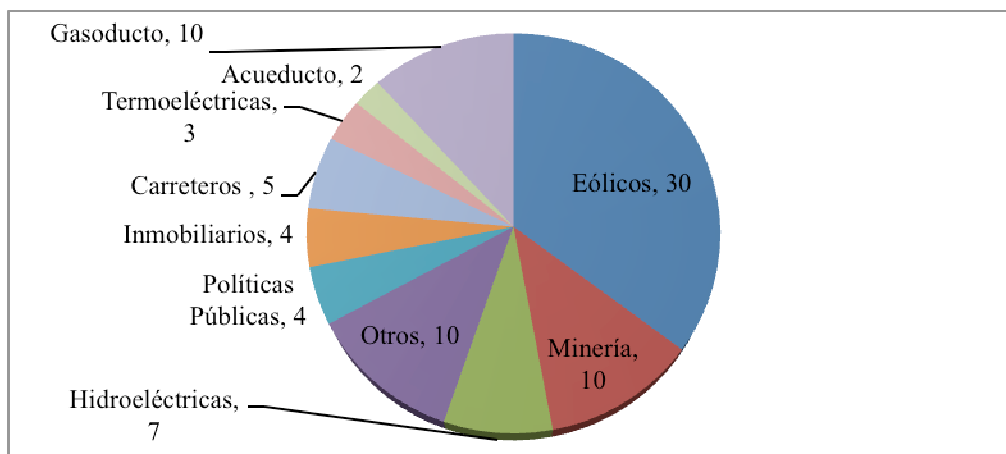


Gráfico realizado por el CEMDA consultado en el “Informe Sobre Ataques a Personas Defensoras Ambientales 2014.”

Otro dato que llama la atención, es el tipo de proyecto que afecta al medio ambiente y que permite dimensionar los recursos económicos con los que cuentan los desarrolladores de los mismos y a los cuales se enfrentan las comunidades:<sup>296</sup>



Es interesante observar también la baja incidencia en materia de hidrocarburos, lo que seguramente variará en los próximos años con la apertura energética y la llegada de nuevos actores a dicha industria.

<sup>295</sup> Así se describe en el Informe Sobre Ataques a Personas Defensoras Ambientales del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). ([http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/CEMDA\\_Informes\\_Atques\\_V2.pdf](http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/CEMDA_Informes_Atques_V2.pdf))

<sup>296</sup> Gráfico realizado por el CEMDA consultado en el “Informe Sobre Ataques a Personas Defensoras Ambientales 2014.” En el apartado de “políticas públicas” se enumeran casos donde la comunidad, familias o una organización civil se inconforma ante la creación o modificación de alguna medida administrativa o legislativa, como la privatización del agua, el incremento de un impuesto, la publicación de una ley ambiental, entre otras. Estos casos se dieron principalmente en temas sobre agua y medio ambiente en general. En el rubro de “otros” se incluyen proyectos como gasolineras, megacomercio, fábricas, producción de cultivos a gran escala, etc

Ahora bien, entre los principales cambios con motivo de la evolución de la materia penal en México, se ha expedido el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>297</sup> y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal<sup>298</sup> que han derivado en el denominado “Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio”, mismo que será comentado a lo largo del presente capítulo.

Además, en el año 2013 se publicó la Ley General de Víctimas,<sup>299</sup> elemento clave para nuestra materia de estudio, dada la importancia de su identificación y protección en materia de derechos humanos.

Es necesario considerar que el derecho penal ambiental, confluyen diversos órganos de procuración de justicia para velar por el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, entre los que se encuentran “... la Procuraduría General de la República y las procuradurías de Justicia de los estados y el Distrito Federal, que por conducto del Ministerio Público investigan la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, así como los jueces de Distrito y tribunales colegiados de Circuito que conocen de los procesos penales, para determinar la responsabilidad y la imposición de las sanciones que prevé el Código Penal Federal.”<sup>300</sup>

De forma específica, el sistema de protección y justicia ambiental mexicano a nivel federal, cuenta con dos instituciones principales que tienen la función de propiciar el cumplimiento de la ley ambiental en materia penal: la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Ambas trabajan de forma coordinada para perseguir los delitos ambientales, siendo la PGR quien ejerce la acción penal y la PROFEPA una dependencia coadyuvante para ello.

Como vimos, la PROFEPA cuenta con una Dirección General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio, adscrita a la Subprocuraduría Jurídica, como

---

<sup>297</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de marzo de 2014, DECRETO por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

<sup>298</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de diciembre de 2014, DECRETO por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>299</sup> *Diario Oficial de la Federación* de fecha 9 de enero de 2013, DECRETO por el que se expide la Ley General de Víctimas.

<sup>300</sup> AA.VV.: *Defensa Legal Contra Delitos Ambientales*, 1a ed., Ramón Cossío, Sarukhá José, Carabias Julia y Bolívar Antonio (Coords.), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2014, pág. 20.

área dedicada entre otras cosas a canalizar los expedientes y denuncias de esta institución al Ministerio Público.

Entre sus actividades principales se encuentran el recabar de las unidades administrativas de la Secretaría, de las autoridades federales, estatales y municipales, los elementos periciales, documentales, y en general, los necesarios para formular denuncias o querellas ante el Ministerio Público por hechos u omisiones delictuosas en los que la Procuraduría resulte afectada o aquellos que afecten al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los recursos genéticos, las cuencas, los ecosistemas, o la gestión ambiental, así como recabar dichos elementos de las Unidades Administrativas y de las Delegaciones de la Procuraduría.

Asimismo, puede solicitar a las delegaciones de la Procuraduría, la realización de visitas de inspección para detectar hechos, actos u omisiones que puedan ser constitutivos de delitos ambientales.

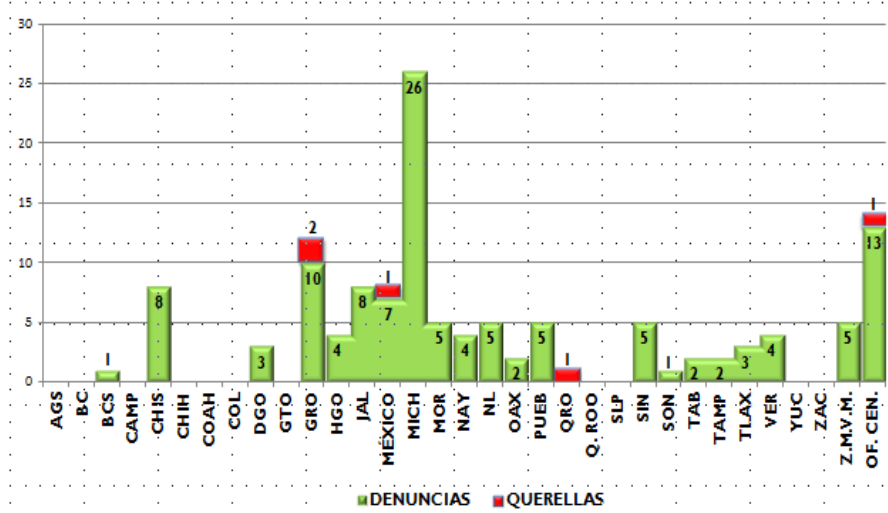
Una vez que ha sido formulada la denuncia o querella ante el Ministerio Público, coadyuva en el procedimiento penal, proporcionando todos los datos o elementos de prueba con que cuente y que conduzcan a acreditar los elementos del cuerpo del delito y a establecer la probable o plena responsabilidad del inculpado, según el caso, y la procedencia y monto de la reparación del daño.

Así, la PROFEPA por medio de esta Dirección General, realiza la presentación y seguimiento de denuncias penales y querellas. Como se verá, esta labor podría ser más activa, si la Procuraduría tuviera reconocida la calidad de representante de la víctima ambiental en todas las etapas y en todos los procedimientos jurídicos de defensa.

Cabe señalar, a modo de ejemplo, que durante el primer semestre del 2015 fueron presentadas 123 denuncias penales y 5 querellas, tanto por las oficinas centrales de la dependencia, como por sus delegaciones. Como se comentó, es importante recordar que en México sigue siendo muy bajo el número de consignaciones respecto a las denuncias que se presentan.

### DENUNCIAS PENALES Y QUERELLAS 2015 (ENERO-JUNIO)

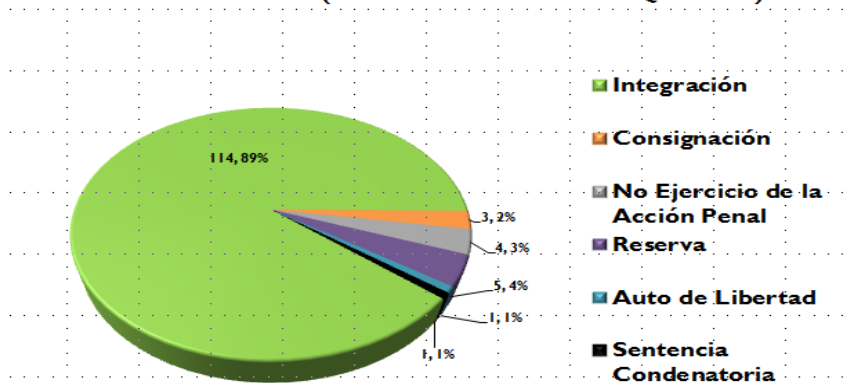
TOTAL NACIONAL 128 (123 DENUNCIAS PENALES Y 5 QUERELLAS)



Subprocuraduría Jurídica de la PROFEPA,  
Primer Informe Semestral 2015

### ESTADO DE LAS DENUNCIAS PENALES Y QUERELLAS 2015

TOTAL NACIONAL: 128 (123 DENUNCIAS PENALES Y 5 QUERELLAS)



Subprocuraduría Jurídica de la PROFEPA,  
Primer Informe Semestral 2015

Así, de ser plenamente reconocido el carácter de la PROFEPA como representante de la víctima ambiental, probablemente incrementaría el número de consignaciones gracias a su participación en el proceso penal y a la posibilidad activa de oponerse al no ejercicio de la acción penal, y no solo actuando como coadyuvante del Ministerio Público en la integración de la averiguación previa. En este mismo sentido, dado que los delitos relacionados con el ambiente han crecido en número y complejidad, en virtud de ser un ilícito cuyas actividades delictivas son muy rentables, se creó la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el

Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR (UEIDAPLE), con la cual la Procuraduría también tiene el derecho y la obligación de coadyuvar.

Es importante señalar que el monopolio de la acción penal en México pertenece al Ministerio Público. Por lo que, se propone reflexionar sobre la posibilidad de que la propia PROFEPA, como procuraduría especializada en la materia, tenga estas atribuciones, con reglas específicas que le permitan ejercer la acción penal cuando haya elementos constitutivos de delito y otros aspectos. Específicamente en aquellos casos en los cuales existiendo los elementos del tipo y habiendo elementos para acreditar la presunta responsabilidad, no sea ejercida la misma.

La PROFEPA colabora con los Ministerios Públicos y la UEIDAPLE presentando las denuncias por delitos ambientales, ratificando las mismas, haciendo dictaminaciones periciales, también en acciones operativas y en aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito, además de brindar cursos de capacitación a los funcionarios.<sup>301</sup>

Así, la PROFEPA aporta datos durante la integración de la averiguación previa derivada de la denuncia que interpuso, en todo esto consiste precisamente la facultad más relevante que tiene en materia penal: la coadyuvancia.<sup>302</sup>

La Procuraduría proporciona todos los datos o elementos de prueba con que cuente y que conduzcan a acreditar los elementos del delito y la probable responsabilidad en busca de una eventual sentencia condenatoria. Sin embargo, actualmente es todo lo que la PROFEPA puede hacer, ya que solamente se encuentra facultada para coadyuvar con el Ministerio Público en la etapa de investigación de los delitos (situación que deja en estado de indefensión a la víctima ambiental).

Al respecto, el Artículo 21 Constitucional establece que:

---

<sup>301</sup> Convenio de Colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, que celebran la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

<sup>302</sup> Reglamento Interior de la SEMARNAT, Artículo 45 Fracción XII.

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

**El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial...**

Si bien la última parte del párrafo citado parece elevar los niveles de acceso a la justicia en materia penal para el caso de los particulares, es importante destacar que, entre las limitaciones que presenta, se encuentra regulado como una intervención de carácter excepcional y solo en los casos en los que el interés afectado no sea de carácter general.

En materia ambiental, además de afectar muchas veces derechos subjetivos e individuales, se está dañando al mismo tiempo un bien de carácter general, por lo que valdría la pena considerar si, de forma excepcional, se podría romper el monopolio de la acción penal, en aras de la legalidad, sometiendo la procedencia de la misma, por supuesto, al juez correspondiente.

Por otro lado, la legislación Mexicana prevé recursos en contra del no ejercicio de la acción penal:

La Ley de Amparo señala:

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

Hay jurisprudencia también que señala que existe interés jurídico para



reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando el quejoso actúa como denunciante en una averiguación previa. Así, resulta necesario primero tener la capacidad para denunciar de forma directa:

Época: Décima Época, Registro: 2010163, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, Materia(s): Común, Tesis: PC.I.P. J/13 P (10a.) Página: 2318

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL ACUERDO QUE AUTORIZA EN DEFINITIVA EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CUANDO ACTÚA COMO DENUNCIANTE EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE FISCALIZACIÓN.

De los artículos 74, fracciones II y VI, así como 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa que a la Auditoría Superior de la Federación se encomendó la facultad de velar para que el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales se ajusten a los lineamientos señalados en el presupuesto, además de constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno; y derivado de dicha función, los artículos 14, 16 y 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente hasta el 29 de mayo de 2009, otorgaron al ente fiscalizador facultades para determinar los daños y perjuicios sufridos por el Estado en su hacienda pública federal o en el patrimonio de los entes públicos federales, y presentar las denuncias y querellas relativas, así como coadyuvar con el Ministerio Público; en suma, la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de salvaguardar la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales, independientemente de cuál sea el ente fiscalizado al que materialmente pertenezcan los recursos; por tanto, tiene interés

jurídico para reclamar el acuerdo que autoriza en definitiva el no ejercicio de la acción penal en vía de amparo indirecto, cuando actúa como denunciante en una averiguación previa con motivo del ejercicio de sus facultades constitucionales de fiscalización; lo que es acorde con los numerales 9o. de la abrogada Ley de Amparo y 7o. de la vigente, ya que con esas facultades comparece a demandar el amparo como representante de la Federación, quien sufre la afectación patrimonial, actuando en un plano de igualdad, al someter su pretensión a la potestad del Ministerio Público de investigar los delitos, de acuerdo al artículo 21 constitucional.

#### PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

En este sentido, la PROFEPA podría también tramitar un recurso similar ante la determinación del no ejercicio de la acción penal. Al respecto, cabe mencionar que fue suscrito un “Convenio de Colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, que celebran la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente”, publicado en octubre de 2004, que en su ANEXO ÚNICO, otorga facultades importantes a la PROFEPA que podrían fortalecer su injerencia respecto a la determinación de asuntos relevantes que impliquen la persecución de delitos.

Entre otros, respecto a las obligaciones que tiene la PGR, se encuentra la siguiente:

DECIMA CUARTA.- En los casos de averiguaciones previas seguidas por delitos previstos en el Título XXV del Código Penal Federal, en las que "LA PGR" resuelva el no ejercicio de la acción penal o la reserva de la misma, lo hará del conocimiento de "LA PROFEPA" a efecto de que esta Institución actúe conforme a derecho con respecto de los citados bienes.

Es decir, existe un deber de informar en definitiva sobre el no ejercicio de la Acción Penal, con lo que la PROFEPA podría impugnar esta determinación.

De cualquier forma vale la pena valorar la posibilidad y conveniencia de que, excepcionalmente, la PROFEPA pueda ejercer la acción penal en los casos en los que, una vez recabada la opinión de la institución por parte del Ministerio Público sobre su desacuerdo en el no ejercicio de la acción (por acreditarse los elementos del tipo y la presunta responsabilidad), éste deje de considerar, motivar y fundamentar conforme a derecho en el respectivo acuerdo, las razones de la negativa a ejercer dicha acción.

Actualmente, para efecto de lograr la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, la PROFEPA solo es coadyuvante del Ministerio Público. Así, la LFRA establece que tanto la SEMARNAT como la PROFEPA proporcionan los dictámenes técnicos o periciales que requiera el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de los procedimientos penales que se inicien por la comisión de delitos contra el ambiente o la gestión ambiental.

Esta importante labor de coadyuvancia, tanto técnica como jurídica, que la PROFEPA le brinda al Ministerio Público, resulta indispensable en la integración de la Averiguación Previa para la posterior consignación del expediente que al respecto se haga a un juez federal. Esto es trascendente por la falta de pericia y experiencia que hay sobre la materia penal ambiental. Y más aún, al tratarse de la representación adecuada de la víctima ambiental, ya que el Ministerio Público normalmente no se encuentra capacitado para ello.<sup>303</sup>

En el caso de la PROFEPA, las conductas ilegales generalmente son detectadas por los inspectores durante los procedimientos de inspección a los cuales nos referimos anteriormente, aunque la acreditación de los elementos del tipo penal es más contundente, cuando se cristalizan en una resolución administrativa sancionatoria. Una vez analizada su procedencia, la denuncia correspondiente es presentada ante el Ministerio Público. En este sentido, como hemos visto la PROFEPA y la PGR se comunican e interactúan de forma constante durante la

---

<sup>303</sup> Sepulveda Iguiniz, Ricardo, op.cit.

integración de la averiguación previa; sin embargo, no existe esta colaboración durante el procedimiento penal que se inicia una vez que el Ministerio Público hace la consignación del expediente ante el juez de la causa.

En este sentido, cobra especial relevancia el apoyo especializado que en el proceso penal pueda tener la víctima ambiental, a través de una institución facultada para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano. Como se ha sostenido, el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia pasan porque las víctimas vean reparado o compensado el daño ambiental que han sufrido. Si no hay una adecuada representación de las mismas en las diversas materias analizadas (incluida la penal), se les deja en estado de indefensión, incumpliendo el mandato del artículo 1° de la Convención, e incluso el artículo 25 del mismo ordenamiento sobre la protección judicial.

Hoy en día, lamentablemente la poca incidencia de la PROFEPA en los procesos penales, se ha traducido en una espiral histórica de impunidad durante los últimos años. Es por eso que, una de las propuestas del presente trabajo es que se le reconozca a la Procuraduría el carácter permanente de representante de la víctima ambiental en todo momento y a lo largo de todo el procedimiento.

#### j) Consultas Públicas

Finalmente, para concluir este capítulo, es importante señalar que aunque la PROFEPA hoy no tiene una incidencia directa en las **consultas públicas en materia ambiental**, su realización ya es un derecho asociado a la protección del medio ambiente, que se ha ido desarrollando en el país.

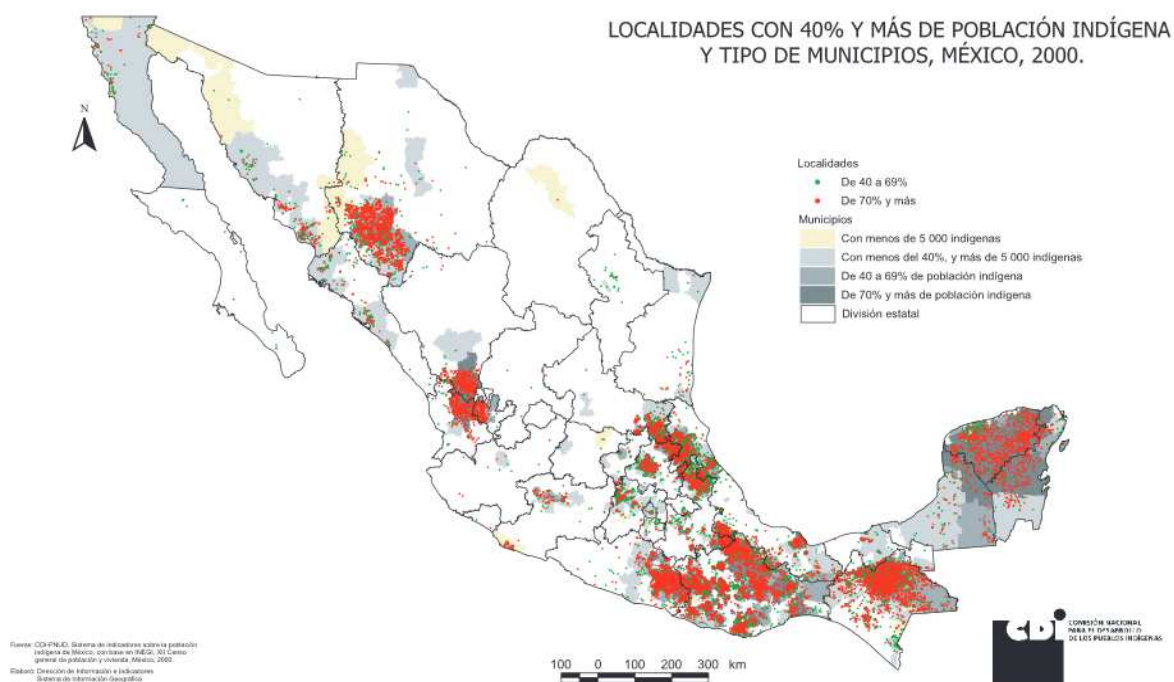
En México existen 68 pueblos indígenas, constituyendo más de 15.7 millones de personas,<sup>304</sup> mismas que están asentadas en una quinta parte (aproximadamente) del territorio nacional. Gran parte de esta población se encuentra ubicada en el Sureste de la República Mexicana, concentrando el 68.4% de la población indígena

---

<sup>304</sup> Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

del país,<sup>305</sup> no obstante, estos grupos se encuentran dispersos en el resto de la República mexicana.

En el año 2010, como resultado de los trabajos realizados de manera conjunta entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y con base a la metodología formulada por la CDI para la identificación y cuantificación de la población indígena de México, se emitió el Catálogo de Localidades Indígenas, integrado por un total de 64,172 localidades.



Regiones indígenas de México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Por otro lado, es importante señalar que para el Gobierno Federal mexicano la inversión en infraestructura es un tema estratégico y prioritario, y que representa el medio para generar desarrollo y crecimiento económico, siendo una política clave para incrementar la competitividad.<sup>306</sup>

<sup>305</sup> Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, Presidencia de la República.

<sup>306</sup> Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, Presidencia de la República.

El Programa Nacional de Infraestructura 2014 – 2018 (PNI), incluye ambiciosas obras en los sectores de Comunicaciones y Transportes, Energía, Hidráulico, Salud, Desarrollo Urbano y Vivienda y Turismo. Estima un monto total de inversión, de manera conjunta con el sector privado, de más de la tercera parte del Producto Interno Bruto del país <sup>307</sup> siendo este, el Programa Nacional de Infraestructura más ambicioso que se ha desarrollado en México.

Cabe señalar que en el Sur-Sureste de México, coincidiendo con la zona de mayor población indígena en el territorio mexicano, existe una expectativa de inversión de gran magnitud para el desarrollo de 181 proyectos de infraestructura. Es importante mencionar que esta zona es uno de los destinos culturales y turísticos más importantes del país dada su diversidad étnica y biológica.

Aunado a ello, México hoy enfrenta una nueva coyuntura energética,<sup>308</sup> por lo tanto empresas particulares (extranjeras y nacionales) invertirán en la exportación y producción de hidrocarburos.

De lo señalado anteriormente, como es posible anticipar y a efecto de crear las condiciones necesarias de desarrollo de todos estos proyectos de infraestructura y evitar controversias, es de vital importancia contar con una institución experta y lo suficientemente empoderada para ser capaz y estar en condiciones de procurar justicia ambiental. Sobre todo, dado que los órganos del Sistema Interamericano han atendido en los últimos años a un importante número de peticiones relativas a violaciones de los derechos de los pueblos indígenas como consecuencia de la implementación de proyectos de desarrollo o de la exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios, como pudo observarse en los casos referidos anteriormente.

Así, la Comisión ha establecido que “... uno de los problemas que se han planteado recurrentemente ante el mecanismo de casos individuales del Sistema Interamericano es el de las comunidades indígenas que, careciendo de un título real sobre sus tierras y territorios tradicionales, se ven afectadas adversamente por la

---

<sup>307</sup> Conforme al PIB estimado para 2014

<sup>308</sup> Como se expuso anteriormente, el 20 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.”

implementación de planes de inversión o desarrollo de los recursos naturales de sus tierras y territorios ancestrales.”<sup>309</sup>

Los pueblos indígenas y tribales tienen una estrecha relación con sus territorios tradicionales, que son también su principal medio de subsistencia. Al respecto, la Corte ha señalado que “... la protección del derecho de la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales es un asunto de especial importancia, porque su goce efectivo implica no sólo la protección de una comunidad económica sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra.”<sup>310</sup>

México, al igual que la mayor parte de los Estados miembros de la OEA tiene una alta población indígena, por lo cual el Convenio 169 de la OIT<sup>311</sup> es un referente indispensable para atender esta problemática. Hemos señalado anteriormente que es un instrumento jurídico internacional que versa sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, teniendo como base angular su consulta y participación en relación con los temas que los afectan y señalando su derecho a que puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas con injerencia en sus territorios y que puedan tener consecuencias negativas. Siendo así para la Comisión “... el instrumento internacional de derechos humanos específico más relevante para los derechos de los indígenas.”<sup>312</sup>

En este sentido, los principios de consulta y participación contenidos en este Convenio dan lugar tanto a la consulta a pueblos indígenas y tribales sobre proyectos de desarrollo específico que les atañen, como a su participación en la vida pública de su país (participación en el Plan Nacional de Desarrollo).

---

<sup>309</sup> OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/9). *Derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, pág.81.

<sup>310</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C. Mo. 125, párr.120(c)

<sup>311</sup> Aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión número 76, del 27 de junio de 1989, y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

<sup>312</sup> Cidh, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser./L/VII.110, Doc.52,9 de marzo de 2001, Capítulo IX, párr.12. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc.59 rev. 2 de junio de 2000, Capítulo X, párr.7.

El artículo 6° del Convenio, expresa claramente esta obligación de los Estados, al afirmar:

**Convenio núm. 169 de la OIT**

**Artículo 6**

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Así, son materia de consulta las medidas tanto legislativas como administrativas susceptibles de afectarles directamente, lo que significa que los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben de asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales para hacer efectivo este derecho.



Lo anterior, solamente es posible mediante instituciones y mecanismos apropiados, tal y como lo establece el artículo 33 del mismo Convenio:

### **Convenio núm. 169 de la OIT**

#### **Parte VIII. Administración**

#### **Artículo 33**

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

- a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
- b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

Aunado a lo anterior, “... la jurisprudencia interamericana ha identificado derechos de los pueblos indígenas y tribales que los Estados deben respetar y proteger cuando pretendan extraer los recursos del subsuelo o explotar los recursos hídricos: tales derechos incluyen el derecho a un medio ambiente seguro y sano, el derecho a la consulta previa y, en ciertos casos, el consentimiento informado, el derecho a la participación en los beneficios del proyecto, y el derecho de acceso a la justicia y a la reparación.”<sup>313</sup>

Por su parte, la Corte también ha señalado que “... en la medida en que los pueblos indígenas y tribales tienen derechos de propiedad sobre los recursos

---

<sup>313</sup>OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/9, *op.cit.*, pág. 77.

naturales presentes en sus territorios ancestrales, los Estados deben tomar medidas efectivas para asegurar esos derechos.”<sup>314</sup> Con lo anterior, se establece la importancia de que el Estado brinde los elementos para garantizar estos derechos, lo que refuerza el Artículo 2º de la Convención Americana:

## **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Por lo anterior, solamente mediante un mecanismo de diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales será posible establecer un puente de comunicación que permita su participación en los procesos de desarrollo.

Cabe señalar que la jurisprudencia del Sistema Interamericano de derechos humanos sobre el derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas ha incorporado explícitamente en el ámbito material de este derecho los recursos naturales, como fue referido en la sentencia del Caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*.<sup>315</sup>

En México, si bien se ha logrado un avance significativo, aún persisten grandes desafíos en cuanto a la implementación del Convenio, especialmente con relación a la acción coordinada y sistemática requerida para asegurar la consulta y participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen; sin embargo, no existe hasta ahora una legislación específica en la materia.

---

<sup>314</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Awas Tingni v Nicaragua*. Referidos en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Suma) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr.140

<sup>315</sup> Caso del *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr.118

Esto, a pesar de que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas es obligatorio en México desde 1992, y fue reconocido constitucionalmente en el artículo 2º desde 2001:

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Artículo 2º, Apartado B**

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

En este sentido, es importante destacar que el artículo 2º de la Constitución Política Mexicana es sumamente específico y por ende limitativo al acotar la consulta a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, lo que dista mucho de las consultas a que deben ser sometidas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Actualmente sólo existe una iniciativa de Ley presentada en este sentido,<sup>316</sup> en la cual se busca eliminar esta acotación. La realidad es que al día de hoy es necesario en primera instancia modificar la Constitución Política para posteriormente emitir una Ley al respecto que dé lugar a los ordenamientos secundarios indispensables para crear los mecanismos adecuados de instrumentación.

No obstante lo anterior, dadas las reformas Constitucionales de 2011, que han sido materia de estudio en el presente trabajo, son dos las fuentes normativas en materia de derechos humanos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que el Estado Mexicano sea parte en la materia de

---

<sup>316</sup> De los Senadores Isidro Pedraza Chávez, Eviel Pérez Magaña, René Juárez Cisneros y Fernando Enrique Mayans Canabal, la que contiene proyecto de decreto por el que se modifica el Apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Modifica el Apartado B del Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Materia de los Pueblos y Comunidades Indígenas".

derechos humanos; por consiguiente, lo señalado en el Convenio de la OIT debe de ser aplicable en México.

Merece especial atención el trabajo que ha realizado la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.

Es una instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto del gobierno federal, así como de evaluación de los programas y acciones de gobierno que atañen a la población indígena. Realiza tareas de colaboración con otras dependencias y entidades de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas y de concertación con los sectores social y privado para hacer efectiva la promoción y vigencia de los derechos indígenas establecidos en el artículo 2º de la Constitución.

A efecto de contar con un mecanismo para dar pleno cumplimiento a la obligación de consulta a pueblos y comunidades indígenas en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, conforme al Convenio 169 de la OIT, fue emitido un protocolo de implementación de la consulta.<sup>317</sup> Sin embargo, es necesario advertir el hecho de que no fue emitida como Ley, por ende, su cumplimiento no resulta obligatorio.

Este Protocolo resulta insuficiente para determinar las obligaciones correspondientes a cada entidad administrativa a efecto de implementar lo dispuesto en el Convenio 169.

Existen casos como el de Perú, en el cual el derecho de consulta ya ha sido reconocido en una Ley. Es importante destacar que en este caso, otorga la decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa a la entidad estatal competente.

---

<sup>317</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena, "Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de Conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes." Febrero de 2013.

## **Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

### **Artículo 15 . Decisión**

La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano...

### **Artículo 17. Entidad competente**

Las entidades del Estado que van a emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la presente Ley.

Por su parte, el Estado de San Luís Potosí, en México, es el único que cuenta actualmente con una “Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luís Potosí.”<sup>318</sup>

La exposición de motivos señala que dicha Ley se expide en atención al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Resulta positivo el hecho de que haya sido expedido mediante una Ley, a diferencia del protocolo de implementación

---

<sup>318</sup> San Luis Potosí, Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, Ley publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial, jueves 08 de Julio de 2010.

de la consulta, elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas a nivel federal.

Sin embargo, su alcance es limitado, al ser aplicable solamente a las autoridades del Estado y sus Municipios:

**Artículo 9° Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luís Potosí**

Serán objeto obligado de consulta:

I. El Plan Estatal de Desarrollo;

II. Los planes municipales de desarrollo;

III. Los planes de Desarrollo Urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas;

IV. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes;

V. Los planes y programas de desarrollo estatales y municipales, relacionados a pueblos y comunidades indígenas;

VI. El otorgamiento de concesiones, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales, y

VII. Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en su atención.

Al momento de desarrollo del presente trabajo, las ideas que informalmente se han desarrollado para generar una legislación de esta naturaleza en México, aún carecen de la motivación para definir los mecanismos adecuados para la realización

de consultas públicas a comunidades indígenas que cubran los aspectos particulares de la protección al medio ambiente sano.

Así, los retos de implementación del Convenio 169 se acrecientan al referirnos a la consulta a pueblos indígenas y tribales sobre proyectos de desarrollo específicos que afectan sus derechos sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, referido en el artículo 15 del mismo instrumento.

### **Convenio núm. 169 de la OIT**

#### **Artículo 15**

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

En este sentido, entre los principales factores que se presentan y que dificultan el cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio, es la presencia de diversos actores que intervienen y la falta de mecanismos para su coordinación.

Sirva de ejemplo el caso de la Tribu Yaqui, en el estado de Sonora en México, que será materia de estudio en el siguiente capítulo, y el cual versa sobre la falta de consulta de los pueblos indígenas ante la construcción de un acueducto que

utiliza el agua del río que atraviesa su territorio. En este caso intervinieron diversas autoridades, entre ellas la PROFEPA.

La importancia de este asunto radica en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), emitió una sentencia a su favor (y la correspondiente tesis aislada) confirmando las directrices ya reconocidas por la norma internacional de celebración de la consulta:

**COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.**

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Época: Décima Época, Registro: 2004170 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1 Materia(s) Constitucional Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) Página: 736



Cabe señalar que el mismo caso ya fue sometido al Sistema Interamericano y ha sido admitido por la Comisión. Esto incluso habiendo una sentencia de la SCJN a favor de las víctimas ambientales, lo que tiene sentido por la distinta naturaleza y efectos jurídicos de estas resoluciones.

Sobre lo anterior, vale la pena recordar lo que dice el Dr. Orozco: “Hay Estados que han tolerado, en aras de un supuesto “desarrollo”, que varias presas hidroeléctricas o mineras instalen sus megaproyectos en comunidades campesinas o indígenas –incluso, en tierras ancestrales- en ausencia de controles que valoren su incidencia en los derechos humanos y sin garantizar el derecho a la consulta previa tan impulsado por el sistema interamericano.”<sup>319</sup>

Así, al respecto se debe reconocer que el Estado mexicano está ante un evidente incumplimiento de sus obligaciones internacionales en esta materia, por lo que como parte de la propuesta de este estudio y para coadyuvar en este sentido sobre lo que al Derecho Humano al medio ambiente sano compete en virtud de la indivisibilidad e interdependencia de estos derechos resulta indispensable que la Procuraduría realice algunas acciones tendientes a calificar, revisar y dar seguimiento a las consultas en su ámbito de aplicación.

En este sentido, se reestructuraría por completo el marco jurídico que regula el sector ambiental en México y en particular el que se encarga de procurar justicia ambiental. Esto para continuar con las facultades de protección consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sobre todo para crear una verdadera institución garante del Derecho Humano a un medio ambiente sano.

Con alcances nacionales a través de su creación por medio de una ley de carácter general, que de forma transversal en la administración pública pueda contar con la posibilidad de hacer efectivas todo tipo de disposiciones ambientales, y en particular los derechos que deriven de sentencias internacionales, esta nueva institución, con un diseño más eficiente, garantizaría la plena eficacia del Derecho Humano al que el Estado mexicano está obligado por disposiciones internas y por los compromisos internacionales igualmente asumidos.

---

<sup>319</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *La protección de los derechos...*, cit., p.186.

El alcance completo de esto solo pasa por la correcta representación de las víctimas ambientales en todos los procesos de carácter jurisdiccionales, así como con el fortalecimiento de algunas de sus facultades (recomendaciones por ejemplo), y la composición de nuevas (como su intervención en procesos de consulta), además de la dessectorización indispensable para ello y su incorporación a otro ámbito de gobierno.

De lo contrario se seguirá violando este Derecho Humano de forma sistemática y, como se verá a continuación, el Estado está ante una inminente responsabilidad internacional en la materia por diversos casos emblemáticos que se han suscitado en los últimos años y en los que se demuestran violaciones constantes a diversas disposiciones Convencionales.



## VII. CASOS AMBIENTALES DESTACADOS EN MÉXICO

A continuación se desarrollarán algunos de los casos más emblemáticos en materia ambiental que se han suscitado durante los últimos años en México. A través de este ejercicio se elaborará la solución a la hipótesis planteada, detectando la problemática ambiental en el país, la falta de regulación e instituciones debidamente empoderadas y la relación de estos asuntos con la protección Interamericana de este derecho humano.

### 1. CASO CABRERA Y MONTIEL VS. MÉXICO – CORTE IDH<sup>320</sup>

Este caso es un asunto contra México instaurado en la Corte Interamericana; sin embargo, resulta de especial interés para el presente trabajo en virtud de que las víctimas, los señores Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, son campesinos y defensores ambientalistas, pertenecientes a la Asociación Civil “Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán,” que lucha por detener la degradación ecológica y quienes se enfrentaron a represalias.

En mayo de 1999, el señor Montiel Flores se encontraba fuera de la casa del señor Cabrera García, en la comunidad de Pizotla, Municipio de Ajuchitlán del Progreso, Estado de Guerrero, cuando aproximadamente 40 miembros del 40º Batallón de Infantería del Ejército Mexicano entraron en la comunidad, en el marco de un operativo contra el narcotráfico.

Los señores Cabrera y Montiel fueron detenidos y trasladados hasta las instalaciones del 40º Batallón de Infantería, ubicado en la ciudad de Altamirano, también en el Estado de Guerrero, lugar en dónde fueron golpeados y maltratados durante su privación ilegal de la libertad.

Posteriormente, miembros del Ejército presentaron una denuncia penal en contra de los señores Cabrera y Montiel por la presunta comisión de los delitos de portación de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Militares y siembra de amapola y marihuana, iniciándose la investigación penal correspondiente.

---

<sup>320</sup> Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.*

En el año 2000, un Juez de Distrito en Coyuca de Catalán dictó sentencia mediante la cual condenó a pena privativa de libertad de 6 años y 8 meses de prisión al señor Cabrera García y de 10 años al señor Montiel Flores.

Después de interponer recursos de apelación, los fallos de referencia fueron confirmados. Así, una vez agotadas las instancias nacionales, acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El 24 de junio de 2009 la Comisión presentó una demanda en contra de México. La demanda se relacionó con la alegada responsabilidad del Estado por el sometimiento de los señores Cabrera y Montiel "... a tratos crueles, inhumanos y degradantes, mientras se encontraban detenidos y bajo custodia de miembros del Ejército mexicano, por su falta de presentación sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales que controlara la legalidad de la detención, y por las irregularidades acaecidas en el proceso penal que se adelantó en su contra."<sup>321</sup> Además, la demanda se refiere a la falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables de los hechos, la falta de investigación adecuada de las alegaciones de tortura, y la utilización del fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos.

La Comisión solicitó a la Corte que declarara al Estado mexicano responsable de la violación de los derechos a la integridad personal, libertad personal, garantías judiciales y protección judicial de la Convención Americana; del incumplimiento de las obligaciones de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno del mismo instrumento; y del incumplimiento de las obligaciones de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, en perjuicio de los señores Cabrera y Montiel. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado la adopción de varias medidas de reparación.

Con fecha 26 de noviembre de 2010 fue dictada la sentencia respectiva que declaró por unanimidad que el Estado es responsable por la violación del derecho a la libertad personal; por la violación del derecho a la integridad personal; que el Estado ha incumplido la obligación de investigar los alegados actos de tortura; que el Estado es responsable por la violación de la garantía judicial; que también es

---

<sup>321</sup> Idem

responsable por la violación a la protección judicial. Señala también que el Estado extendió la competencia del fuero castrense a delitos que no tienen estricta relación con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense.

Ahora, si bien la Corte emite una sentencia en contra del Estado mexicano y restituye los derechos de los señores Montiel Flores y Cabrera García, es importante señalar que deja pasar una importante oportunidad de involucrarse también en el tema ambiental.

Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, y en el caso concreto quedó asentado que ambas personas eran activistas ambientales, aunque se desestimó que su actividad fuera un probable detonante para ser agredidos:<sup>322</sup>

58. Además, a diferencia de otros referentes de contexto que sí fueron alegados por la Comisión y que serán valorados posteriormente (infra párr. 65), la Comisión no asumió que el trabajo de los señores Cabrera y Montiel, las amenazas que habrían sufrido y la represión a defensores del medio ambiente se relacionasen con el objeto de la controversia o fueran un asunto a dirimir por la Corte y, por consiguiente, que las violaciones alegadas tengan como fundamento dichas amenazas y represión...

59. Al respecto, en ocasiones anteriores el Tribunal ha dirimido en el fondo la cuestión de si un determinado caso se inserta en un contexto, llegando a considerar que “no hay antecedentes suficientes en el expediente para que el Tribunal pueda decidir que el [...] caso se inscrib[a] en la situación [de contexto] aludida” por la Comisión. Sin embargo, para llevar a cabo un análisis de ese tipo, es necesario que la Comisión haya desarrollado alegatos específicos según los cuales el caso respectivo se inserta en un contexto particular, cuestión que no ocurrió en el presente asunto en cuanto a los hechos de amenaza y represión por la defensa del medio ambiente. Por tal motivo, en otro caso, la Corte rechazó pronunciarse sobre ciertos hechos que si bien se habían presentado como un “antecedente contextual concerniente a la

---

<sup>322</sup> Idem

historia de la controversia”, fue verificado que no fueron presentados ante el Tribunal “como una cuestión para resolver por la Corte”. Distinto es el caso cuando frente a un hecho que toma como probado el Tribunal, la Comisión considera que no genera una determinada violación u omite pronunciarse sobre si genera alguna violación. En esos casos, la Corte ha aplicado el principio *iura novit curia* para declarar una violación no alegada por la Comisión.

60. Por todo lo anterior, el Tribunal considera que no le corresponde pronunciarse respecto a hechos alegados por los representantes que no fueron planteados como hechos en la demanda de la Comisión, esto es, respecto a las amenazas que habrían sufrido los señores Cabrera y Montiel antes de su detención y después de su salida de la cárcel, la presunta represión que habrían sufrido por su trabajo en defensa del medio ambiente y el sufrimiento que habrían tenido los familiares de las presuntas víctimas. En similar sentido, no procede pronunciarse respecto a las alegadas violaciones a los artículos 5 y 16 de la Convención Americana en relación con dichos hechos.”

Con estos argumentos la Corte no entró al análisis de los hechos relativos a las actividades relacionadas con la defensa ambiental, al no haber sido referidos por la Comisión como una cuestión por resolver. Cabe señalar que desde 1999, la organización Greenpeace dio seguimiento al caso de Cabrera Montiel, acompañando el trabajo de otras organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

Con lo anterior, las investigaciones y el análisis del caso por la Corte se limita a verificar las arbitrariedades cometidas por el Estado mexicano en cuanto a la represión que sufrieron los señores Montiel Flores y Cabrera García, dejando a un lado un análisis más profundo que pudo haber abarcado tanto las represiones que sufren en la zona otros activistas ambientales como el deterioro que se presenta al medio ambiente y, por ende, el menoscabo del derecho humano al medio ambiente sano.

Por otro lado, la sentencia también señala:

225. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana.<sup>323</sup>

Al respecto, es importante destacar que las autoridades nacionales (todas) deben respetar los preceptos establecidos en la Convención, lo que nos lleva a dos reflexiones: primero, la importancia de que el Estado cuente con las instituciones adecuadas para proteger los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que es parte; y segunda, la obligación para que éstas unidades administrativas tengan los protocolos de actuación adecuados para proteger estos derechos. En el caso del derecho humano a un medio ambiente sano, es además indispensable contar con instituciones especializadas cuya misión sea la de procurar justicia ambiental de forma transversal y a la luz de la protección de este derecho fundamental.

En este caso, no se debió soslayar que: “Los campesinos fueron detenidos posteriormente como parte de ese grupo, fueron torturados durante varios días, presos a manos de los militares quienes los presentaron tardíamente ante el Ministerio Público “cargados” con evidencia falsa. Plantas de droga y armas, Con lo

---

<sup>323</sup> Sentencia 26 de noviembre de 2010



cual el juez los sentencio a 11 años de prisión... Ellos señalan que fue por haber denunciado la deforestación de la zona. La organización Green Peace inicia una campaña de defensa de los campesinos indígenas ante el estado mexicano, hasta el grado de que el entonces presidente Vicente Fox, les otorga el indulto a dos años de su reclusión.”<sup>324</sup>

Así, de haber entrado a analizar las actividades ambientales de las víctimas, el pronunciamiento de la Corte podría haber implicado una serie de medidas que el Estado mexicano hubiera estado obligado a reparar (revisión de concesiones, protección a sus actividades, análisis de consultas previas al otorgamiento de permisos y aprovechamientos, la legalidad de resoluciones administrativas relacionadas en materia ambiental, etc.). La misma resolución podría haber llegado a ordenar la instauración de instituciones especializadas para procurar justicia ambiental, para impulsar la correcta ejecución y defensa del derecho humano a un medio ambiente sano reconocido en una sentencia de la Corte.

Al respecto, una de las propuestas planteadas es precisamente que sea una institución especializada como la PROFEPA la que se pudiese hacer cargo de ejecutar, en representación de la víctima ambiental, las posibles disposiciones que en su caso emita la Corte en una resolución con esta naturaleza.

En este sentido coincidimos con Viviana Krsticevic cuando señala que: “La implementación de las decisiones de la Comisión y de la Corte es uno de los temas cruciales para lograr la efectiva protección de los derechos de las personas en la región. La protección internacional queda inconclusa si en efecto no alcanza su objetivo de proteger a las personas porque las decisiones de los órganos de supervisión internacional no son ejecutadas a nivel local.”<sup>325</sup>

---

<sup>324</sup> ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUÍS (2013), *op.cit.*, pp. 36-37.

<sup>325</sup> KRSTICEVIC, VIVIANA (1998), *op.cit.*

## 2. ACUEDUCTO INDEPENDENCIA (TRIBU YAQUI) - DERECHO A LA CONSULTA

Como veíamos en el capítulo anterior, la tribu Yaqui es un pueblo indígena que se localiza en el Estado de Sonora, asentado a lo largo del río Yaqui, al noroeste de México.

Después de una larga historia de luchas armadas, la Tribu Yaqui consiguió la restitución de su territorio en 1937, y el reconocimiento por parte del gobierno federal para reordenarlo de manera autónoma en 1939. Asimismo, en 1940 se les restituyeron 485 mil 235 hectáreas en propiedad comunal.<sup>326</sup>

Uno de los problemas que han enfrentado es el acceso al agua, que se agrava paulatinamente en virtud de que el caudal del río Yaqui es bajo y la mayoría de sus escurrimientos son utilizados para surtir a otras ciudades, sin que sea suficiente para abastecer sus terrenos cultivables.

Por otro lado, el Gobierno del Estado de Sonora, implementó un programa de infraestructura hidráulica denominado “Sonora Sistema Integral”. Entre las obras contempladas se propuso, para solucionar el problema de agua de la ciudad de Hermosillo,<sup>327</sup> un acueducto denominado “Independencia” que lleva agua derivada del trasvase del Río Yaqui a la presa Plutarco Elías Calles (conocida como El Novillo).



Mapa ajustado tomado del Diario Regeneración, “Gobierno incumple resolución en favor de tribu Yaqui” de 20 de febrero de 2015

<sup>326</sup> Dado el contenido del Decreto que restituye y titula el territorio de la Tribu Yaqui, emitido por el Presidente Lázaro Cárdenas el treinta de septiembre de mil novecientos cuarenta, publicado el treinta de octubre del propio año.

<sup>327</sup> Capital del Estado.

Los yaquis denunciaron que, de concluirse la obra, los resultados serían funestos para la tribu, pues eso significaría una reducción de agua en sus localidades: de las 18 mil hectáreas que usan para cultivo sólo se alcanzarían a aprovechar ocho mil.<sup>328</sup>

En términos generales, el conflicto con la Tribu Yaqui radica en que las autoridades omitieron consultarla sobre la construcción del Acueducto Independencia, violando con ello su derecho de consulta, estipulado tanto en ordenamientos nacionales como internacionales.

Finalmente, después de acudir a diversas instancias jurídicas para defender sus derechos (entre ellos el reconocimiento de la personalidad jurídica de sus líderes), la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió sentencia a su favor, reconociendo la violación de su derecho a la consulta en el caso de la construcción del Acueducto Independencia.

El caso de la Tribu Yaqui resulta de especial interés para la materia del presente estudio, dado que es un claro ejemplo de la dificultad práctica con la que se enfrentan los grupos vulnerables de la sociedad para acceder a la justicia y, aún más alarmante, para hacer efectivas las sentencias dictadas a su favor. La sentencia de la SCJN contiene elementos inéditos y muy relevantes en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; sobre todo, establece la obligación para que cualquier autoridad que pretenda realizar un proyecto en donde exista alguna posibilidad de afectación a una comunidad indígena, realice la consulta al pueblo o a sus representantes.

Aunado a ello, es importante resaltar los razonamientos que hace la SCJN para hacer efectivo lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT.

Como se podrá observar en los párrafos siguientes, la ejecución de resoluciones trae aparejada la necesidad de coordinación entre diversas dependencias y la importancia de contar con una instancia que dé seguimiento puntual para verificar que las disposiciones de las mismas sean efectivas en el menor tiempo posible y de acuerdo a los términos del caso.

---

<sup>328</sup> LERMA RODRÍGUEZ, ENRIQUETA (2014): *Notas para el Análisis de la Resistencia Yaqui en contra del Acueducto Independencia*, Sociológica, año 29, número 82, pp. 255-271.

Si bien, en este ejemplo nos referimos al cumplimiento de una sentencia dictada por la SCJN, la misma se resolvió con fundamento en tratados internacionales (Convenio 169 de la OIT) y citando casos resueltos por la Corte (*Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* y *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*).

#### Resumen de hechos:

En el año 2010, la SEMARNAT, a través de la CONAGUA, autorizó la disposición anual de 50 millones de metros cúbicos de agua para la construcción del Acueducto Independencia. Ese mismo mes se publicó la convocatoria para licitar la construcción del acueducto.

En noviembre de ese año, fue ingresada a la SEMARNAT para su evaluación la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) para la construcción del Acueducto Independencia, la cual también fue autorizada.

Ninguno de los procedimientos descritos anteriormente (concesión de agua por parte de Conagua, publicación de la licitación y procedimiento de evaluación de impacto ambiental) cumplió con lo que establece el derecho internacional respecto de la obligación de informar y consultar las comunidades indígenas afectados.

Fue entonces que, en abril del año 2011, la tribu Yaqui decidió presentar una demanda de amparo.<sup>329</sup>

La demanda fue presentada por Jesús Ceviza Espinoza, Gobernador; Florentino Buitimea Yoquihua, Pueblo Mayor; Ignacio Jiménez Flores, Capitán; Hipólito Jiocamea Yoquihua, Comandante; y, Mario Luna Romeri, Secretario, en su carácter de autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui del Pueblo de Vicam, Sonora.

En ella, señalan como autoridades responsables al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en virtud de la emisión ilegal de la resolución en materia de Impacto Ambiental, que contiene la autorización para la construcción del proyecto denominado “Acueducto

---

<sup>329</sup> Juicio de Amparo 461/2011 radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa.

Independencia”<sup>330</sup> a desarrollarse en los municipios de Hermosillo, Mazatlán, Villa Pesqueira, Ures y Soyopa, en el Estado de Sonora, consistente en la construcción y operación de: a) Una obra de toma vertical en la presa “El Novillo”, b) Una estación de rebombeo horizontal (cárcamo de bombeo); c) Un acueducto de acero para la distribución de agua nacional; y d) Una línea de transmisión eléctrica.

También señalan como responsable al Delegado en Sonora de la PROFEPA, en quien recae la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental en la ejecución de la construcción y operación de las obras realizadas.

A ambas autoridades reclaman los diversos actos que afecten a la Tribu Yaqui del Pueblo de Vicam, Sonora; y, las consecuencias legales y de hecho que afecten sus derechos constitucionales.

Entre las garantías individuales que se aducen como violadas están las siguientes:

- Artículo 2º, Apartado “A”, fracción V, señala que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
- Artículo 2º Apartado “B”, Fracción IX, hace referencia a que la Federación, los Estados y los Municipios, a fin de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.
- Contravención al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Cabe señalar que dentro de las garantías violadas, no se hace referencia al artículo 4º Constitucional, en el cual se establece el derecho a un medio ambiente sano; lo cual desde nuestro punto de vista es una omisión de los demandantes, sobre

---

<sup>330</sup> S.G.P.A.-DGIRA.- DG1633/11 de fecha 23 de febrero de 2011.

todo cuando señalan a autoridades ambientales como las responsables. En este sentido, no debemos olvidar la estrecha relación entre los derechos de las comunidades indígenas a la preservación de sus tierras y el de conservar un medio ambiente sano, lo que ha sido materia de diversas sentencias de la Corte.

Uno de los razonamientos más relevantes que manifestó el juzgador en este juicio de amparo, fue la legitimación de las autoridades tradicionales quienes comparecen a demandar el amparo, sobre el particular, se establece:

“... no obstante que en la especie no quedó demostrada la calidad con la que comparecen los inconformes a promover el presente juicio de garantías... en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución General de la República, a las disposiciones normativas que integran el Convenio 169 de la Indígenas y Tribales en Países Independientes (entre otras específicamente en su numeral 12)... sí cuentan con legitimación para solicitar la protección federal en contra de las violaciones a los derechos fundamentales de la comunidad o pueblo tribal al cual pertenecen.”<sup>331</sup>

Aunado a lo anterior, la misma resolución señala:

“... a fin de dar cumplimiento al marco constitucional benéfico que se encuentra inmerso en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de las comunidades indígenas y, en estricto apego al contenido de las normas jurídicas previstas en la legislación secundaria, se tomará en consideración la importancia de la conformación de las personas entorno a las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, así como de la identificabilidad de la unidad social, económica y cultural en relación al territorio y los usos y costumbres de la comunidad indígena; por lo que, **ante la ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esa conciencia**, la calidad de indígena y sujeto a los **derechos constitucionales previstos en el artículo 2º de la Constitución Federal**, se otorgará a aquella persona que se autodescriban y

---

<sup>331</sup> Juicio de Amparo 461/2011 radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa.

autoreconozcan como tal y que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas.”

De lo anterior se desprende que el Estado mexicano, ante la falta de normatividad específica que señale los mecanismos para acreditar que un determinado grupo social pueda reconocerse como indígena y, a efecto de que esto no sea un impedimento para preservar sus derechos, le reconoce este carácter con la simple manifestación de quien se autodescriba como tal.

Resulta indispensable entonces que se legisle al respecto, dado que no se descarta la posibilidad de que determinados sectores puedan designarse indígenas sin serlo, a efecto de obtener con ello diversos beneficios, entre ellos los consagrados en el Convenio 169 de la OIT.

Sobre el fondo del Juicio de Amparo en comento, la sentencia señaló que la construcción del proyecto “Acueducto Independencia” sí afecta los derechos de disposición del agua que tiene la “Tribu Yaqui”.

En consecuencia, la Tribu Yaqui obtuvo una resolución favorable en mayo de 2012, que en la parte medular señala:

“PRIMERO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A JESÚS CEVIZA ESPINOZA, FLORENTINO BUITIMEA YOQUIHUA, IGNACIO JIMÉNEZ FLORES, HIPÓLITO JIOCAMEA YOQUIHUA y MARIO LUNA ROMERO, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vicam, Sonora, Primera Cabecera de los Ocho Pueblos, en contra de las autoridades responsables y por los actos reclamados señalados en el considerando primero de este fallo federal, para los efectos precisados en la parte final del considerando sexto...”

El considerando sexto al cual hace referencia la resolución, establece:

“... lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental adscrito a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y

Recursos Naturales, con residencia en México, Distrito Federal, deje insubsistente la resolución en materia de Impacto Ambiental emitida el veintitrés de febrero de dos mil once, dentro del procedimiento identificado bajo el número S.G.P.A.-DGIRA-DG1633/11, en la que se contiene la autorización para la construcción del proyecto denominado “Acueducto Independencia” a desarrollarse en los Municipios de Hermosillo, Mazatlán, Villa Pesqueira, Ures y Soyapa, en el Estado de Sonora, y en cumplimiento a las normas Constitucionales e Internacionales destacadas en esta sentencia federal, otorgue a la Tribu Yaqui, la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14 de la Carta Magna.

Concesión del amparo que se hace extensiva a los actos de ejecución atribuidos al Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sonora ...”

La sentencia fue recurrida por las autoridades federales y debido a la importancia y transcendencia de los temas que se ventilaran en dicho juicio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió atraer el asunto.<sup>332</sup>

En síntesis, los argumentos de violación señalados en la resolución de la SCJN son los siguientes:

- a) Los actos de ejecución del proyecto denominado “Acueducto Independencia,” constituyen eventos que lesionan de manera incuestionable los derechos de la Tribu porque toman aguas del Río Yaqui, de cuyo caudal les pertenece el cincuenta por ciento (con base en un acuerdo presidencial emitido por el General Lázaro Cárdenas), pues no fueron llamados para hacer valer sus derechos, violándose con ello su garantía de audiencia.
- b) Los artículos 14 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, expresan que deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y tomarse

---

<sup>332</sup> Amparo en Revisión 631/2012 Quejosos: Jesús Ceviza Espinoza, Gobernador; Florentino Buitimea Yoquihua, Pueblo Mayor; Ignacio Jiménez Flores, Capitán; Hipólito Jiocamea Yoquihua, Comandante y, Mario Luna Romero, Secretario; ostentándose como autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui del Pueblo de Vicam, Sonora. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.



medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos a utilizarlas para sus actividades tradicionales y de subsistencia, de tal forma que se reconocen los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras que deberán protegerse especialmente, siendo derecho de los pueblos el participar en la utilización , administración y conservación de dichos recursos.

- c) Los lineamientos de los artículos 14 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que de manera sustancial coinciden con las previsiones del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente con su Apartado “A”, fracción V, Apartado “B”, fracción IX, han sido transgredidos.
- d) De la resolución reclamada del trámite en el que se incluye una supuesta consulta pública, no se advierte el llamamiento y garantía de audiencia para respetar los derechos de la comunidad indígena Tribu Yaqui del pueblo Vícam.
- e) En el proyecto “Acueducto Independencia” existe una importante toma de aguas del caudal Río Yaqui, y por ende, se dispone de agua que le corresponde a la Tribu Yaqui y se afectan sus derechos.
- f) El acto reclamado no toma en cuenta las regulaciones de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, pues hay normas particulares que se ocupan de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas para los ejidos y comunidades afectadas.
- g) Se ha realizado un procedimiento irregular y sin audiencia, pues no se advierte la evaluación y análisis de los derechos que han resultado afectados, violando también las regulaciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, particularmente, las previsiones del artículo 1º, fracción VII, que requiere que se garantice la participación corresponsable de las personas, en forma individual y colectiva, en la reservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

- h) Se viola el artículo 15, fracción XIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que consigna la necesidad de garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.
- i) No hay alguna notificación dirigida a la Tribu Yaqui sobre la explicación que merece respecto del impacto ambiental relacionado con su derecho al agua del Río Yaqui.

Ahora bien, al ser analizados los razonamientos en torno a la personalidad de los promoventes, se señala que no obstante que en la especie no quedó demostrada la calidad con la que comparecieron los inconformes a promover el presente juicio de garantías, en su carácter de Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui del Pueblo de Vicam, Sonora, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las disposiciones normativas que integran el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, específicamente en su numeral 12, y a los criterios jurisprudenciales aplicables, reiteró el criterio del juez de amparo y consideró que Jesús Ceviza Espinoza, Florentino Buitimea Yoquihua, Ignacio Jiménez Flores, Hipólito Jicoamea Yoquihua y Mario Luna Romero, al haber comparecido personalmente como miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo VÍcam, sí contaban con legitimación para solicitar la protección federal en contra de las violaciones a los derechos fundamentales de la comunidad o pueblo tribal al cual pertenecen.

Determinado lo anterior, se resolvió lo siguiente:<sup>333</sup>

- Las personas indígenas deben de gozar de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, en los juicios y procedimientos en que sean parte, los órganos

---

<sup>333</sup> Amparo en Revisión 631/2012 Quejosos: Jesús Ceviza Espinoza, Gobernador; Florentino Buitimea Yoquihua, Pueblo Mayor; Ignacio Jiménez Flores, Capitán; Hipólito Jicoamea Yoquihua, Comandante y, Mario Luna Romero, Secretario; ostentándose como autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui del Pueblo de Vicam, Sonora. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

jurisdiccionales deben tomar en cuenta tanto las normas de fuente estatal aplicables como sus costumbres y especificidades culturales.<sup>334</sup>

- Cualquier miembro que forme parte de una comunidad indígena, podrá, en defensa de sus derechos y de la colectividad a la que pertenece, iniciar los procedimientos legales correspondientes con el fin de asegurar el respeto efectivo a tales derechos.
- Además, respecto a la garantía de audiencia, la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas requiere que se garantice el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.
- Adicionalmente, al emitir los razonamientos respecto a la garantía de audiencia, hace referencia a los artículos 7º y 15º del Convenio 169 de la OIT:

## **Artículo 7**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

---

<sup>334</sup> *Nomenclatura 1ª CCXII/2009 y 1ª CCXI/2009, sustentados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX de diciembre de dos mil nueve, Páginas doscientos noventa y doscientos noventa y uno, Novena Época, de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS, ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN"; y, "PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES."*

Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

...

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

## **Artículo 15**

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa

de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

- La sentencia de la SCJN toma en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a los contenidos mínimos del deber de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, al resolver el caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, el 28 de noviembre de 2007, mismos que han sido recopilados dentro del Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas elaborado por la propia SCJN.
- Hace referencia también a los parámetros de las consultas, establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*.

Así, después de un largo periodo de litigio, el 8 de mayo de 2013, la SCJN resolvió a favor de la Tribu Yaqui y otorgó el amparo en contra de la Autorización de Impacto Ambiental (AIA), emitida por la SEMARNAT para la construcción del Acueducto Independencia y ordenó reponer el proceso cumpliendo con la consulta a la Tribu.

Ahora, dada la ambigüedad de los resolutivos, las autoridades solicitaron una aclaración de sentencia correspondiente.<sup>335</sup> Lo anterior, ya que el Municipio de Hermosillo, había tramitado una Controversia Constitucional, promovida contra posibles actos (de clausura) de la PROFEPA, en la cual el poder judicial federal le había otorgado una suspensión. Así, la PROFEPA entonces se encuentra ante el deber de acatar la resolución de la SCJN respecto al ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, es decir, verificar la vigencia de autorizaciones ambientales

---

<sup>335</sup> Idem

(Sentencia del caso Acueducto Independencia) y la disposición que suspende sus atribuciones sobre el mismo asunto en la Controversia Constitucional mencionada.

Ante esto, la PROFEPA estimó que, el ejercer sus facultades de inspección y vigilancia implicaría verse obligada a solicitar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del Acueducto Independencia, lo que violaría la esfera jurídica del Municipio de Hermosillo, que goza de una suspensión obtenida a través de la Controversia Constitucional promovida contra posibles actos de la Procuraduría.

Las autoridades responsables entonces tendrían que elegir entre dos opciones contradictorias:

- a) Cumplir la sentencia de amparo en revisión y así contravenir la suspensión dictada en la controversia constitucional
- b) Cumplir con la suspensión, lo que implica un desacato de la sentencia de amparo en revisión.

Lo peor es que ante este escenario y mediante aclaración de sentencia, la SCJN estableció:

“... Respecto a lo aducido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Sonora, cabe precisar que no corresponde a esta Primera Sala la determinación del alcance de sus atribuciones legales. Si bien, esa autoridad señala que al quedar insubsistente la autorización de impacto ambiental, se vería obligada a realizar actividades de verificación y vigilancia, la decisión de ejercerlas depende enteramente de las disposiciones legales que rigen su actuación.”<sup>336</sup>

Lo anterior es claramente ambiguo, por lo que resulta lamentable que el juzgador constitucional dejara pasar una oportunidad invaluable para precisar las facultades de la PROFEPA como una dependencia clave para participar en la ejecución y seguimiento de las sentencias con carácter ambiental que garanticen a las comunidades la protección de un medio ambiente sano. Y, por el contrario, omite opinar sobre su actuación, sobre todo ante una contradicción como la antes expuesta.

---

<sup>336</sup> Aclaración de sentencia en el Amparo en Revisión 631/2012 Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Entre otras cosas, este caso ilustra así un asunto clásico en el que se refleja la necesidad de que un órgano especializado cuente con las facultades necesarias a efecto de representar a las víctimas (indígenas en este caso), en los juicios ambientales o controversias de este tipo.

Esta representación, que debía hacerse a través de la PROFEPA, podría determinar la identificación oportuna del derecho del pueblo Yaqui para ser consultado sobre la construcción del acueducto Independencia, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, en el que se establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas que les puedan afectar directamente; en este caso, al tratarse de una medida administrativa emitida por la SEMARNAT.

Ahora bien una vez emitida la sentencia, la representación técnica-ambiental de la PROFEPA, implicaría la responsabilidad de dar seguimiento a lo resuelto por la SCJN, vigilando la instrumentación de la resolución; es decir, garantizando la protección del derecho humano a un medio ambiente sano de la comunidad Yaqui. Cabe señalar además que, si el resultado de los estudios técnicos realizados señala que se deben tomar medidas especiales para evitar deterioros ambientales, el Estado debe cerciorarse de que existan acciones de protección que eviten amenazas a la vida y al ecosistema de los habitantes ante posibles proyectos de infraestructura.<sup>337</sup>

Por otro lado, la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas requiere que se garantice el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente en cuanto al acceso a la información y el acceso a la justicia. En estos casos, la intervención de la PROFEPA permitiría garantizar los derechos de las comunidades tribales y desarrollar con plenitud su mandato de procuración de justicia ambiental.

Ahora bien, la aclaración de sentencia probablemente pudo haber tenido algunos de estos alcances y representaba una oportunidad para que se reconociera el

---

<sup>337</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. (Doc.OEA/Ser.L/V/II.96, Doc.10 rev.1, 24 de abril de 1997)

papel garante de la PROFEPA en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

En este sentido y en el caso particular, respetando el principio de legalidad, la SCJN se pudo haber pronunciado respecto al dilema planteado por la diligencia de sus actuaciones, y específicamente en cuanto a su papel para garantizar que se protegieran los derechos asociados al derecho humano a un medio ambiente sano.

Con este antecedente, motivado además en resoluciones de la Corte Interamericana en la materia, es claramente previsible que se den más casos de esta naturaleza, sobre todo por la prioridad que tiene el Gobierno Federal de llevar a cabo una gran cantidad de proyectos de infraestructura a lo largo de todo el territorio nacional.

Como se mencionó anteriormente, durante el desarrollo de la presente tesis, se tuvo conocimiento que la Tribu Yaqui presentó el caso ante la Comisión IDH, y este fue admitido. En este sentido, la admisión permitirá que el Sistema Interamericano revise las actuaciones correspondientes, que seguramente tendrían efectos tanto para el poder Ejecutivo, como para el Legislativo.

Así, podemos anticipar que, de dictarse una resolución por parte de la Corte que implicara la restitución de derechos en los mismos términos, de no realizarse las reformas necesarias para dotar al Estado de las facultades necesarias para hacer efectivas estas disposiciones, se estará en incumplimiento de las obligaciones contraídas, incurriendo en la consiguiente responsabilidad internacional.

Este hecho robustece la hipótesis de la presente tesis en el sentido de que las instituciones mexicanas encargadas de procurar justicia ambiental deben rediseñarse y fortalecerse para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano. Por esto, resulta indispensable fortalecer el marco jurídico e institucional, y al respecto se hacen las siguientes propuestas:

- Incluir la consulta a los pueblos indígenas a nivel Constitucional

Una reforma constitucional al Artículo 2º Fracción B. inciso IX, que hasta este momento, solo es explícito al reconocer la obligación de consultar a los pueblos



indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, el Artículo de referencia deberá agregar la consulta sobre los proyectos que los afecten.

Redacción propuesta:

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible...

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

IX. Consultar a los pueblos indígenas sobre **la realización de proyectos públicos o privados que repercutan en el territorio que ocupan, así como** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

- Expedir una “Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales”

Se requieren la emisión de una “Ley General de Consulta a los pueblos y comunidades indígenas y tribales” que regule también los aspectos orientados al sector ambiental. En este apartado no se aborda de forma extensiva los elementos que requiere la ley en comento para su cabal funcionamiento al rebasar el objeto del presente estudio; sin embargo, se exponen algunas consideraciones que deberán de seguir los procedimientos de consulta para que, con apoyo de la Procuraduría, pueda ser un procedimiento que garantice la protección al medio ambiente y el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas:

- a) Como ha sido analizado en el presente estudio, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la instancia adecuada para determinar la presencia o no de pueblos y comunidades indígenas.
- b) La obligación de organizar la consulta, debe corresponder al órgano administrativo rector del proyecto, atendiendo por supuesto a la materia (Ejemplo: Secretaría de Economía en el caso de la industria minera; SCT en carreteras; CONAGUA en presas, etc.) o en su caso, los solicitantes de la concesión de forma coordinada con alguna dependencia relacionada o reguladora
- c) En todos los casos, la Procuraduría deberá coadyuvar a cumplir adecuadamente con el procedimiento de consulta en la valoración de la información en materia ambiental, a efecto de garantizar que sea evaluada con los elementos técnicos requeridos.
- d) Aunado a ello, una vez realizada la consulta y alcanzados los acuerdos correspondientes, la Procuraduría deberá coadyuvar a dar seguimiento a estos en materia ambiental para su ejecución eficaz.

Es importante precisar que el desarrollo de los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, hace posible identificar determinadas circunstancias donde la obtención de su consentimiento es obligatorio:<sup>338</sup>

- Planes o proyectos de desarrollo o inversión que impliquen el desplazamiento de los pueblos o comunidades indígenas de sus territorios tradicionales.
- Planes de inversión o desarrollo de concesiones o explotación de los recursos naturales que puedan privar a los pueblos indígenas de la capacidad de usar y gozar de sus tierras y de otros recursos naturales necesarios para su subsistencia.
- Depósito o almacenamiento de materiales peligrosos.

---

<sup>338</sup> OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/9, *op.cit.*, pág.121.

Así, el papel de la Procuraduría en las consultas se presenta:

Ex ante:

- i. Pronunciándose sobre la necesidad o no de realizar la consulta en cuanto a la posible afectación al medio ambiente.
- ii. Coadyuvando a cumplir adecuadamente con el procedimiento de consulta en la valoración de la información en materia ambiental, a efecto de garantizar que sea evaluada con los elementos técnicos requeridos.

Ex post:

- i. Una vez realizada la consulta, la Procuraduría realizaría el seguimiento, ejecución y verificación de los acuerdos alcanzados en materia ambiental.

En este sentido, la Procuraduría será constituida como un órgano conciliador independiente y objetivo para validar la procedencia y los resultados de la Consulta que repercutan en materia ambiental, así como para acompañar al inversor durante la preparación y desarrollo del proceso, al igual que a las comunidades en la negociación y ejecución de los acuerdos.

Como ha señalado el Dr. Orozco “... existen en la región defensoras y defensores que por proteger el medio ambiente han sido estigmatizados y acusados públicamente por jefes de gobiernos como “atrás pueblos” o “detractores del desarrollo”, inculcando su derecho a defender los derechos humanos.”<sup>339</sup> Sobre el particular, el papel que desempeñaría la Procuraduría en la administración de la justicia ambiental sería justamente para equilibrar objetivamente los intereses en cuestión y proteger el derecho humano a un medio ambiente sano que tienen estas comunidades, cumpliendo así con las disposiciones del Sistema Interamericano y otros instrumentos internacionales.

---

<sup>339</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *La protección de los derechos...*, cit., p.186.

### 3. RÍO SONORA - RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

El 6 de agosto de 2014, también en el Estado de Sonora, se derramaron 40,000m<sup>3</sup> de una solución acidulada de cobre (básicamente sulfato de cobre y ácido sulfúrico) debido a fallas técnicas en las tuberías de contención de la empresa minera Buenavista del Cobre, S.A. de C.V, perteneciente al consorcio minero “Grupo México”.



<http://www.semarnat.gob.mx/fideicomisoriosonora>

El derrame contaminó al arroyo “Tinajas”, el río Bacanuchi y el Río Sonora, que alimenta a la presa “El Molinito”; lo que implicó una zona potencialmente

afectada de 276 km, contaminando las tierras y los mantos freáticos de las áreas aledañas, además de los pozos que abastecen el agua para usos domésticos haciendo imposible su uso, aunado a la afectación para llevar a cabo actividades agropecuarias en la zona.

El Gobierno Federal de México, a efecto de atender esta problemática, creó una Comisión Presidencial constituida por autoridades federales para atender el tema, incluyendo a los representantes de: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Secretaría del Trabajo y Provisión Social (STPS), y Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Grupo México aceptó su responsabilidad sobre los hechos. Si bien, de conformidad con lo dispuesto en la LFRA, era posible iniciar un juicio ante un juzgado de distrito, la empresa solicitó hacer uso de los Medios Alternativos de Solución de Controversias (previstos en la misma ley), promoción que fue acordada en términos positivos por la PROFEPA y, el conflicto fue solucionado mediante la conciliación correspondiente. Con lo anterior, fue posible reducir los tiempos de solución del caso y canalizar inmediatamente recursos para el medio ambiente y los afectados por el derrame.

Así, como resultado de la conciliación y a efecto de atender las afectaciones ocasionadas por este desastre ecológico se creó un Fideicomiso, denominado “Río Sonora”, con la finalidad de servir como fuente y medio de pago para llevar a cabo las medidas de remediación, reparación y/o compensación de los daños al ambiente y a la salud humana, mismo que asciende a más de €112, 537,341 euros.

Este Fideicomiso se constituyó con recursos aportados por empresas subsidiarias de Grupo México (Buenavista del Cobre, S.A. de C.V. y Operadora de Minas, S.A. de C.V.), y fue administrado por la entidad pública Nacional Financiera, contando con un Comité Técnico el cual ha aprobado los pagos realizados; dicho

Comité se constituyó por cinco miembros y fue presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La finalidad general del Fideicomiso fue la de servir, por instrucciones del Comité Técnico, como:<sup>340</sup>

- 1) fuente y medio de pago para llevar a cabo las medidas de remediación, reparación y/o compensación de los daños ambientales y a la salud causados por el Derrame, conforme al Programa de Remediación, y
- 2) mecanismo de pago, respecto de reclamaciones por afectaciones materiales causadas a las personas como consecuencias del Derrame.

Gracias a esto, las inversiones se han traducido en la reforestación de cientos de hectáreas y la implementación de Programas de Monitoreo de especies de vida silvestre (como acciones de compensación ambiental). Además, se instalaron más de 30 plantas potabilizadoras, se creó una Unidad Epidemiológica permanente y se determinaron 5 zonas de remediación de suelos.

En toda esta negociación la PROFEPA tuvo un papel protagónico, al celebrarse el Convenio respectivo dentro de su procedimiento administrativo.

Así es como la intervención oportuna de una institución que debe asumirse como garante del derecho humano a un medio ambiente sano, pudo resolver mediante un esquema de justicia restaurativa, un asunto muy complejo, sin menoscabo de realizar las denuncias penales correspondientes.

Con lo anterior, quedó de manifiesto que los medios alternativos de solución de controversias previstos en la LFRA resultan ser mecanismos ágiles para la solución de los conflictos medioambientales.

No obstante, si bien la LFRA es un buen comienzo para regular la remediación del daño ambiental, aún queda un largo camino que recorrer para lograrlo. Nuevamente en este importante caso, fue fundamental el papel de la PROFEPA para ayudar en la tarea de instrumentación de medidas

---

<sup>340</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/fideicomisoriosonora>

medioambientales, así como para ejecutar las acciones pertinentes junto con las autoridades del ramo. La experiencia de esta dependencia resulta vital cuando se debe tener una rápida capacidad de reacción y las facultades necesarias para la atención de conflictos.

Estos esfuerzos resultan congruentes con lo señalado por Viviana Krsticevic en cuanto a que “... en el caso que los Estados establezcan un sistema para el pago de indemnizaciones, sería pertinente que los mismos apliquen los criterios nacionales o internacionales que sean más favorables al individuo,”<sup>341</sup> lo cual, se hizo efectivo y exitosamente en el caso del Río Sonora.

Como abundaremos en el apartado conclusivo del presente trabajo, destaca aquí la utilización de los medios alternativos de solución de controversias como el mecanismo idóneo para garantizar que se cristalice eficientemente un modelo de justicia restaurativa en materia ambiental, el cual evidentemente es conciliatorio y fundamentalmente compensatorio de los daños que se hubiesen ocasionados. Por supuesto este modelo es insostenible sin que se empodere a las autoridades de procuración de justicia ambiental para hacer posible la coordinación, ejecución e instrumentación de todas las aristas que esto implica. De ahí la relevancia del caso en cuestión, además de ser el asunto ambientalmente más costoso en toda la historia del país.

---

<sup>341</sup> Krsticevic, Viviana, *op.cit.*, p.445.

#### 4. PEMEX (TOMAS CLANDESTINAS) - REPRESENTACIÓN DE LA VÍCTIMA AMBIENTAL

En México, son frecuentes las tomas clandestinas<sup>342</sup> en ductos a lo largo de todo el país destinadas al robo y reventa de combustible, estas traen aparejados grandes problemas, tanto para las finanzas públicas, como para el medio ambiente.

El número de tomas clandestinas encontradas “... en el 2012 fueron de mil 635; en el 2013, dos mil 612, y hasta agosto de 2014, dos mil 481...”<sup>343</sup> Como resultado, esto deriva en importantes pérdidas económicas para PEMEX, basta señalar que “... de enero a agosto (2014), el volumen de combustible sustraído ilícitamente a través de las tomas clandestinas ascendió a 7.5 millones de barriles, con un costo equivalente a 15 mil 300 millones de pesos (€ 820,548,000)...”<sup>344</sup>

En materia ambiental, los daños que causan éstos actos vandálicos son muy graves, frecuentemente se presentan casos de contaminación en las zonas aledañas a los oleoductos como resultado de los derrames, mismos que incluso llegan a contaminar ríos y hasta mantos acuíferos. Aunado a ello, por estos hechos se han presentado casos de explosiones que derivan también en desastres ecológicos.

Así, resulta importante para el sector ambiental atender este problema, especialmente por lo que respecta a una eficaz remediación de los sitios contaminados. No hay que olvidar además que se esperan nuevos actores e inversiones para los próximos años con motivo de la reforma energética, incrementando la presencia de empresas trasnacionales.

Tradicionalmente, la PROFEPA encabezó el esfuerzo para lograr que PEMEX remediara los sitios contaminados. Sin embargo, como se mencionó, la reforma energética confirió estas responsabilidades a la ASEA.

---

<sup>342</sup> Una toma clandestina es la sustracción ilegal de hidrocarburos directamente de los ductos que los transportan.

<sup>343</sup> Emilio Lozoya Austin, exDirector de PEMEX en su comparecencia en la Cámara de Diputados del día 19 de septiembre de 2014.

<sup>344</sup> Idem



Ante la inminente entrada en operación de la ASEA, en marzo de 2015, la PROFEPA resolvió cerca de 300 recursos de revisión interpuestos por PEMEX concernientes a tomas clandestinas.

En los mismos, se eliminaban las sanciones económicas a la paraestatal (por no ser la causante directa del derrame); sin embargo, se imponía como sanción la remediación de los sitios contaminados, esto con fundamento en la LFRA que determina la responsabilidad objetiva en materia ambiental de quien usa instalaciones y materiales peligrosos.

Ante esto, de enero a septiembre de 2015, PEMEX interpuso juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), en los que combate la imposición de la sanción referida.

En diversas sentencias emitidas con motivo de los juicios de nulidad presentados por PEMEX, se ha declarado la nulidad lisa y llana de los procedimientos administrativos, al considerar que en términos del artículo 15, fracción I, inciso c) de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, PEMEX se encuentran eximido de responsabilidad en los casos de desperdicio o derrame de hidrocarburos, siempre y cuando se actualicen los supuestos de actos ilícitos, caso fortuito o fuerza mayor.

Cabe señalar que aún no se han agotado todas las instancias legales nacionales para definir si PEMEX debe de remediar los sitios contaminados, puesto que la Sala Superior del Tribunal podría manifestarse al respecto (las resoluciones absolutorias se han emitido en la Sala Especializada en Materia Ambiental), al igual que el poder judicial federal, ya que las sentencias del TFJFA han sido impugnadas por la PROFEPA ante esa sede. Así, también cabría esperar la intervención de la máxima instancia jurisdiccional, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ejerza también su facultad de atracción de ser necesario.

Sin embargo, de confirmarse el fallo con el que subsiste la impunidad de la paraestatal respecto a su responsabilidad de remediar, claramente se habrán agotado las instancias nacionales para determinar la inconstitucionalidad, así como la

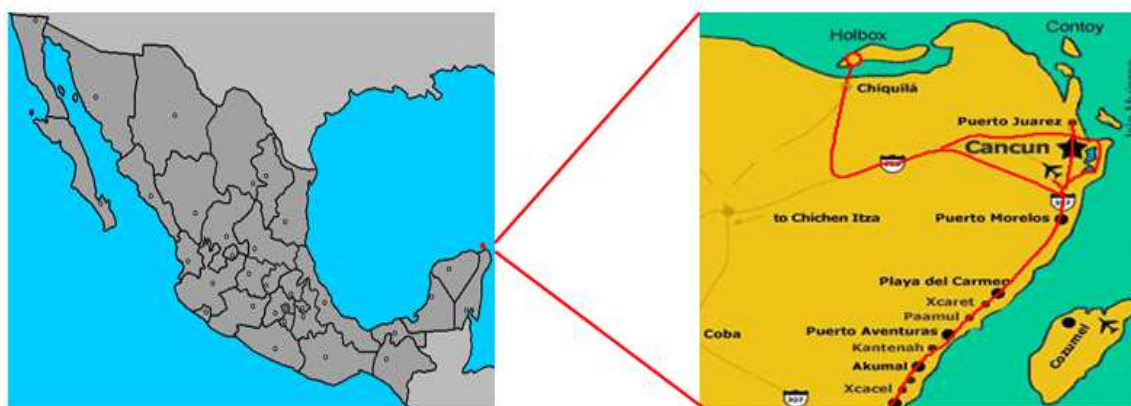
inconveniencia del artículo 15 antes citado, por violar el derecho humano a un medio ambiente sano. Con lo que se presentará la oportunidad para que la PROFEPA, como garante del mismo, intente acudir al Sistema Interamericano buscando la protección de las víctimas ambientales. Cuestión en la que se profundizará en el siguiente caso.

En este sentido, en aras de garantizar la protección al derecho humano a un medio ambiente sano, resulta indispensable reconocer la facultad de la PROFEPA como representante de las víctimas ambientales para poder encabezar así las acciones necesarias para solicitar ante diversas instancias la remediación de los sitios contaminados.

## 5. HOLBOX

Por último, el caso ambiental de Holbox es multifacético y por eso el más emblemático de todos, especialmente en cuanto a las disposiciones jurídicas que lo incumben y por lo tanto en la serie de aristas susceptibles de ser revisadas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

La Isla Holbox, se encuentra ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo. Fue declarada en el año de 1994 área natural protegida,<sup>345</sup> por la riqueza de su flora y fauna, al ser parte de la región conocida como Yum Balam.



<sup>345</sup> Decreto por el que se declara área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo. Publicado el 06 de junio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ANP se caracteriza por ser un ecosistema de manglar. Cabe destacar que en 2007 se incrementó la protección al manglar a nivel nacional, cuando fue adicionado el artículo 60 Ter a la Ley General de Vida Silvestre, a fin de prohibir y penalizar la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad de su flujo hidrológico. Lo anterior, aunado al estatus de protección que tienen las 4 especies de manglar, enlistadas en la categoría “Amenazada” dentro de la Norma Oficial Mexicana -059-SEMARNAT-2010.

Por ello, ha sido prioridad para la PROFEPA realizar acciones de inspección y vigilancia ambiental, para la protección de los recursos naturales en el área.

Así, dadas sus facultades para programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, y vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración, preservación y protección de los recursos naturales,<sup>346</sup> la PROFEPA ha llevado a cabo diversas acciones de inspección y vigilancia en la Isla Holbox.

En ocasiones, los delitos ambientales son realizados por grandes grupos sociales, grupos organizados o incluso redes de delincuencia organizada que son las responsables de la comisión de conductas en contra del medio ambiente. Las rutas utilizadas para el contrabando de armas, drogas y personas se usan también para traficar ilegalmente con especies de vida silvestre. Asimismo, los delitos ambientales contribuyen a la financiación de grupos armados que amenazan la seguridad y desarrollo de varios países.

Día a día, en el caso de México, las autoridades ambientales deben de enfrentarse con estos grupos, sin contar con las herramientas humanas y materiales necesarias para ello. Ante este escenario, se hace evidente la necesidad de perseguir los delitos ambientales mediante operativos de seguridad que permitan salvaguardar la integridad de las autoridades.

Así, la LGEEPA en su artículo 166 faculta a la PROFEPA para solicitar el auxilio de la fuerza pública en sus visitas de inspección:

---

<sup>346</sup> Artículo 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## **ARTÍCULO 166.**

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

A mediados del año 2014, la Delegación de la PROFEPA en el estado de Quintana Roo, realizó un operativo derivado de una denuncia popular interpuesta por el Director de Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam”, con motivo de la tala de mangle en Isla Holbox. Aunado a lo anterior, el 21 de julio de 2014, la Procuraduría recibió otra denuncia popular, señalando los mismos hechos ilícitos.

Ante esta situación y ejerciendo las facultades señaladas, la PROFEPA solicitó el auxilio de la fuerza pública, específicamente a la Secretaría de Marina, para efectuar una visita de inspección.

Así, en julio de 2014, arribó una embarcación de la SEMAR a la Isla Holbox junto con nueve inspectores de la PROFEPA, con el fin de realizar investigaciones sobre la presunta tala y poda de manglares por ejidatarios de la propia Isla.

Los inspectores de la PROFEPA iniciaron las labores de investigación, encontrando a 16 personas en flagrancia, realizando actividades de tala y poda de mangle; por lo que se procedió a la detención de las mismas con apoyo de personal de la SEMAR, quien los transportó al muelle de la Isla junto con cuatro inspectores de la PROFEPA.

Ante este escenario, la población comenzó a amotinarse en el lugar de los hechos. Tanto los inspectores como el personal de la SEMAR lograron salir del lugar, quedando solamente el Subdelegado de Recursos Naturales de la PROFEPA en el mismo, pues fue rodeado por aproximadamente 50 personas, quienes traían consigo machetes y palos.

Después de varias horas de haber estado retenido, e intensas negociaciones, además de la intervención de diversas autoridades federales, estatales y municipales, el subdelegado fue liberado y evacuado.

Dada la presencia de la fuerza pública en un caso medioambiental, los medios de comunicación le dieron una importante cobertura.

Las detenciones realizadas fueron informadas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México (CNDH),<sup>347</sup> por el representante de los 16 detenidos.

La CNDH previo estudio y valoración de las evidencias concluyó que:

“(Sobre la)... detención por parte de los elementos de la SEMAR y puesta a disposición ante la PGR, asimismo los 16 detenidos fueron contestes en señalar que quienes presentaron algún tipo de lesión, esta fue con antelación a la detención toda vez que no sufrieron ningún tipo de lesión por parte de las autoridades que los detuvieron. Aunado a lo anterior, de actuaciones no se desprende que se hubieran efectuado disparos en contra de los 16 detenidos y no existió al momento de la detención fuerza excesiva, situación que es acorde con las manifestaciones de los 16 inculpados...”

Del caso señalado, podemos desprender los siguientes elementos importantes:

- Es atribución de la PROFEPA velar por que se respete el derecho humano contenido en el artículo 4º de la Constitución; esto es, el derecho a un medio ambiente sano. Para ello, tiene entre sus atribuciones vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales para salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental procurando el cumplimiento de la legislación ambiental y para sancionar a las personas físicas y morales que violen preceptos legales, y
- Puede realizar operativos sin previo aviso, con el fin de verificar que no se cometan actos delictivos y, en su caso, realizar una detención en flagrancia, evita que el visitado, al ser alertado, oculte los hechos violatorios, consiguiendo que la diligencia de inspección satisfaga su objetivo primordial de detectar la verdadera situación del lugar visitado.

---

<sup>347</sup> Expediente: CNDH/6/2014/4882/Q, Sexta Visitaduría General

Ahora bien, para el presente estudio, el elemento más importante del caso, es el relativo al papel de la PROFEPA como representante de la víctima ambiental. No solamente durante el proceso seguido en el caso Holbox, sino en diversas ocasiones, como se verá a continuación, la PROFEPA ha solicitado ante las autoridades jurisdiccionales su reconocimiento con este carácter.

Hay que recordar que las víctimas ambientales pueden ser determinadas o indeterminadas; tal es el caso de la sociedad cuando se saquean por ejemplo huevos de tortuga o se extermina un ejemplar de vida silvestre (lo que ha pasado en Baja California Sur, México, con el arribo de ballenas para la época de alumbramiento de ballenatos y el exceso de lanchas y embarcaciones en la zona).

En el caso de Holbox, la víctima aunque difusa, sí se determina en un conglomerado común: los habitantes de la Isla. Sin embargo, este es un caso en el que las víctimas también eran los victimarios.

Para garantizar el derecho de la población y su adecuada defensa resultaba indispensable que se reconociera a la PROFEPA como su representante legal, y con ello poder participar en todo el proceso penal.

Así, para la mayor comprensión del caso, serán citadas las etapas procesales durante las cuales fue solicitado el reconocimiento de la PROFEPA como representante de la víctima, así como la respuesta de las autoridades ministeriales y jurisdiccionales al respecto.

- Una vez hecha la consignación de la Averiguación Previa (AP/PGR/QROO/CAN/316/2014III) ante el Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Quintana Roo por el delito contra el ambiente en su modalidad de biodiversidad, en la que se acusa a 16 personas por realizar actividades de tala y poda de mangle, la PROFEPA solicitó al Juzgador Federal que le fuera reconocido el carácter de representante de la víctima (la comunidad de Holbox) con la finalidad de coadyuvar a la causa penal. Mediante acuerdo de fecha 27 de julio de dos mil catorce, el Juzgado de Distrito únicamente reconoció a la PROFEPA el carácter de coadyuvante del Ministerio Público de la Federación. El 31 de julio de 2014, ese Órgano Jurisdiccional decretó auto de formal prisión contra los inculcados por su probable responsabilidad

en la comisión de los delitos contra la biodiversidad, previsto y sancionado en el artículo 420, fracción V, en relación a la fracción IV, párrafo último (agravado, por haberse cometido en área natural protegida) del Código Penal Federal. **Primera negativa.**

- En contra del auto de formal prisión, los sancionados promovieron juicio de amparo en su calidad de quejosos el 12 de agosto de 2014, mismo que fue radicado bajo el número de expediente 854/2014, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Quintana Roo, y en el que esta Procuraduría solicitó se le llamara como tercera interesada, por representar a la víctima ambiental. El día 12 de septiembre de 2014, el Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Quintana Roo, emitió un acuerdo a través del cual determinó que toda vez que el tipo penal de referencia (relativo a los delitos contra el ambiente, en su modalidad de delito contra la biodiversidad) no comprende la reparación del daño, que es lo que en su caso legitimaría en el presente juicio de amparo a la persona moral oficial (la PROFEPA), como parte tercera interesada, “... no ha lugar a acceder a la petición de referencia de los quejosos y reconocer a la PROFEPA como tercero interesada, para representar a la víctima ambiental”. **Segunda negativa.**
- Con fecha 18 de septiembre de 2014, fue interpuesto recurso de queja en contra del acuerdo referido en el párrafo inmediato anterior, en el que la PROFEPA solicitó se suspendiera la sustanciación del referido juicio de amparo indirecto. Dicho recurso quedó registrado con el número de toca 209/2014, en el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en el estado de Quintana Roo. Este Tribunal declaró infundado el recurso de queja, argumentando que la PROFEPA no le reviste el carácter de tercero interesada en el juicio de amparo, toda vez que en términos del artículo 5º, fracción III, inciso c) de la ley de la materia, no le asiste el derecho de la reparación del daño ocasionado con motivo de la conducta delictiva atribuida a los quejosos del juicio constitucional. **Tercera Negativa.**
- El 27 de noviembre de 2014, el juzgado Tercero de Distrito emitió sentencia definitiva en la que resolvió conceder en forma lisa y llana el amparo y protección de la justicia de la unión a los quejosos (alegando inconsistencias en la detención y puesta a disposición de los inculpadados, sin negar su responsabilidad sobre el delito ambiental), en contra de la cual el día 17 de

diciembre de 2014, la PROFEPA interpuso recurso de revisión y solicitó al Tribunal Colegiado que conociera del asunto (Segundo del Vigésimo Séptimo Circuito) que requiriera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción.

- No obstante lo anterior, con fecha 21 de enero de 2015 la PROFEPA presentó un escrito directamente ante la SCJN a través del cual solicitó se ejerciera oficiosamente su facultad de atracción para el conocimiento del recurso de revisión; sin embargo, con fecha 06 de marzo de 2015, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito informó que la SCJN desechó la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción planteada, señalando que ante la falta de legitimación del promovente, se sometió a consideración de los Ministros integrantes se la Primera Sala y ninguno de ellos decidió de oficio hacer suya la referida petición. **Cuarta negativa.**
- Finalmente, con fecha 13 de enero de 2015, fue notificado en la Delegación de la PROFEPA en Quintana Roo el acuerdo de fecha 12 del mismo mes y año, a través del cual el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, con sede en Cancún, informó que se determinó desechar por improcedente el recurso de revisión promovido por la PROFEPA, toda vez que consideró que carecía de capacidad para promoverlo. **Quinta negativa.**

En este sentido, negar el carácter de representante de la víctima a la PROFEPA trae aparejado el hecho de no poder participar activamente durante el juicio, lo que limita a la PROFEPA a un papel de observador sin poder aportar elementos para demostrar la culpabilidad de los presuntos responsables.

Así, habiendo agotado los recursos internos, las reiteradas negativas de la autoridad para reconocer a la PROFEPA como representante de la víctima, claramente atentan contra diversos derechos humanos reconocidos en el Sistema Interamericano:



**A) Reconocimiento de la Personalidad Jurídica, consagrado en el Art. 3º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”.**

**“Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

Sobre el particular, la Ley General de Víctimas (LeGeVi) en su Art.4º señala que “Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos”, sin que quepa duda de que la ley de víctimas reconoce como tales también a las colectividades.

Aunado a lo anterior, los Art. 1º, párrafos primero y segundo, así como el 20, apartado B, fracción IV de la CPEUM, se desprende que las personas jurídicas también deben ser consideradas como víctimas ya que no distingue entre personas físicas y personas jurídicas, incluso no excluye, *a priori*, a las personas jurídicas oficiales, a quienes deben respetárseles todos y cada uno de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, entre ellos, el reconocerle su calidad de víctima en los procesos penales, pues en materia de derechos humanos, la interpretación de las normas relativas a estos, deberán ser favoreciendo la protección más amplia, sin que distinga entre unas y otras.

Resulta importante resaltar que el amparo es un medio de control constitucional, por ello, la negativa a reconocer la calidad de representante de la víctima a la PROFEPA durante el juicio, va en contra de la expectativa de que se hiciera una interpretación conforme y no una mera interpretación literal y parcial de la norma nacional.

**B) Derecho Humano de Garantías Judiciales, consagrado en el Art. 8º de la Convención.**

**“Artículo 8. Garantías Judiciales**

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

...

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

...

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Si estos derechos los tiene el inculpado dentro del procedimiento penal, con mayor razón los tiene la víctima del delito ambiental.

En el ordenamiento jurídico mexicano se presenta una notoria antinomia en la regulación y concepción de la víctima en diversas normas especializadas, hecho que llevó a los juzgadores nacionales en materia penal a no acreditar a la PROFEPA como representante de la víctima.

Esto a pesar de que, la LeGeVi, reglamentaria de los artículos 1º párrafo tercero, 17 y 20 constitucionales, fue diseñada para favorecer “en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas”, obligando “a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral” a las víctimas por la comisión de conductas delictivas, entendiendo como reparación integral a “las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica (artículos 1º, 3º y 7º),” estando algunos de estos claramente relacionados con la reparación en materia ambiental.

### **C) Derecho Humano de Protección Judicial, consagrado en el Artículo 25 del Pacto de San José Costa Rica.**

#### **“Artículo 25 - Protección judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

## 2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Respecto al párrafo 2, inciso b) del Art. 25 de la Convención, resulta indispensable desarrollar la posibilidad de un recurso eficaz para poder acceder a la justicia de forma integral y a través de una instancia especializada y profesional. En el caso particular, muchas veces los conflictos ambientales son sumamente técnicos, se trata de una rama del derecho especializada que no solo requiere de la pericia jurídica específica, sino que además, como se determina en diversos preceptos legales, hay que demostrar con dictámenes técnicos el nexo causal entre los hechos u omisiones y el posible daño ambiental (para lo cual también se requieren dictámenes de esta naturaleza que establezcan el estado base, es decir, la situación inmediata anterior al incidente contaminante). Para que el estado mexicano esté en condiciones de cumplir con su responsabilidad internacional en este rubro, es indispensable que la víctima ambiental se encuentre plenamente representada para tener la posibilidad de interponer un recurso eficaz ante la autoridad judicial. Negar la posible representación de la PROFEPA a la víctima ambiental es un hecho violatorio de este precepto Convencional.

Cabe señalar que, en el año de 1997 las víctimas tenían ante la Corte calidad de parte procesal en la etapa de reparaciones,<sup>348</sup> fue hasta el año 2001 cuando las víctimas fueron reconocidas como partes procesales,<sup>349</sup> es por ello que resultaría lógico que la Corte impulsara un criterio tendiente a reconocer la calidad de representante de las víctimas a instancias de defensoría pública, como es el caso de la PROFEPA y su participación sustancial en el procedimiento penal.

---

<sup>348</sup> Informe Anual de la Corte interamericana de Derechos Humanos 1996, Capítulo I.D.9.

<sup>349</sup> Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2000, Capítulo II.D.II y Anexo XLV

En cuanto al párrafo 2, inciso c) del artículo 25, resulta de igual forma indispensable que el Estado cuente con las autoridades competentes que garanticen el cumplimiento de toda decisión jurisdiccional. En este sentido y atendiendo a las consideraciones hechas valer anteriormente, es de la mayor importancia que las víctimas ambientales cuyos derechos sean reconocidos en una sentencia de la Corte Interamericana, puedan contar con la representación eficaz de una institución especializada cuyo mandato sea garantizar del derecho humano a un medio ambiente sano. Negar la representación de la PROFEPA a las víctimas ambientales por parte del Poder Judicial Federal, pone en riesgo al Estado mexicano ante el posible e inminente incumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia.

Como se puede ver entonces, la representación eficaz de la víctima ambiental por parte de una institución especializada, con el marco jurídico adecuado y la estructura institucional requerida, garantizaría no solo el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana en la materia, sino también la representación que éstas pueden tener en cualquier asunto de índole ambiental en el que se haya visto afectado este derecho fundamental.

En ambos casos, e independientemente de las acciones, gestiones u actividad procesal requerida, la consecuencia será que la víctima ambiental obtenga justicia y se realicen los estudios de impacto ambiental correspondientes, las consultas públicas obligatorias, se proporcione el acceso a la información contenida en el sector sobre posibles proyectos que puedan dañar al medioambiente, y sobre todo se realicen las reparaciones y más importante aún, las compensaciones ambientales que dicte en su momento la autoridad competente. Sirva de ejemplo el caso del Río Sonora, analizado anteriormente.

Aunado a esto, en la resolución de amparo en comento, también se violentaron el derecho humano de igualdad, de acceso efectivo a la justicia por parte de la víctima y de defensa material de la resolución recurrida al considerar que la actuación de la PROFEPA es como autoridad y no representa a la víctima.

Así, en su interpretación, el juzgador de amparo consideró que la PROFEPA no puede ser considerada como representante de la víctima en razón de que no actúa en su carácter de particular defendiendo derechos privados o patrimoniales, sino

como autoridad, en virtud de que, en síntesis, representa al Estado, y no a los particulares.

Lo anterior, no obedece al propósito final que da lugar a la PROFEPA y a los preceptos de los que debe ser garante, como se recapitulan a continuación:

a) Protección constitucional

Para comprender de qué manera la PROFEPA debe tener intervención como representante de la víctima ambiental en los procedimientos penales y en el juicio de amparo, resulta conveniente revisar cuál es el *statu quo* que la normatividad constitucional tiene en las materias que se encuentran vinculadas. Entonces resulta relevante analizar cuál es el diseño constitucional en los planos siguientes:

*La tutela de los derechos humanos.*

Como hemos visto, la reforma de 2011 en materia de Derechos Humanos delineó de mejor manera la forma en que el Estado habrá de situarse ante ellos.

Para esto estableció que las disposiciones en materia de Derechos Humanos deberán ser interpretadas sobre la base del principio *pro persona*, debiendo favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Para efectos del presente estudio, el principio *pro persona*, debe valorarse en función del derecho humano violado, a efecto de proteger el derecho humano a un medio ambiente sano.

*El derecho a un medio ambiente sano.*

Desde el año de 1999 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoció como un derecho humano el derecho a un medio ambiente adecuado. La reforma al mismo párrafo quinto del art. 4º constitucional incorporó una nueva redacción, redibujando el derecho a un medio ambiente sano, generando la obligación para el Estado de garantizar su observancia y responsabilizar a quien lo afecte.

Como hemos visto, ese derecho a un medio ambiente sano constituye un derecho fundamental de tal importancia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que debe ser tutelado incluso en sede penal.<sup>350</sup>

*Los derechos procesales de las víctimas.*

Con la reforma constitucional al sistema de seguridad y justicia de 2008, la Constitución adquiere un diseño mucho más garantista sobre el deber del Estado por tutelar no solo los derechos del imputado, sino también de la víctima, dedicando el actual apartado C del Artículo 20 para los derechos de estos sujetos procesales y de los ofendidos.

La parte que aquí interesa para el argumento presentado, se encuentra prevista en las fracciones II, IV, VI y VII, que disponen:

Artículo 20. — [...]

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

---

<sup>350</sup> *Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 22/2012 (9a.) de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 609 del Libro XIV, noviembre de 2012, tomo 1 del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 159908.*

...

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

...

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

No obstante esta reciente modificación, la redacción anterior ya reconocía, aunque no con tal magnitud y pertinencia, los derechos que tanto víctima como ofendido tendrían en el proceso penal, de los cuáles, para este estudio resultan relevantes los siguientes:

Artículo 20. — En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

B. De la víctima o del ofendido:

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño...

Aunado a lo anterior, la protección a este derecho se complementa con diversas disposiciones legales.



## b) Protección Legal

Como derecho fundamental tutelado, tanto por normas penales como por normas no penales, ha sido protegido y desarrollado en múltiples disposiciones jurídicas, como sucede en leyes generales y federales en la materia, sin contar con sus respectivos reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas.

De especial interés resulta tener presentes las siguientes:

### *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

En esta ley se establece el derecho referido y la obligación del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger al ambiente y garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.

Asimismo, establece que la SEMARNAT realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en ella, así como de las que del mismo se deriven que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Las siguientes disposiciones dibujan el estado de la regulación y tutela de tal derecho a un medio ambiente sano al grado de establecer como política criminal ambiental la necesidad de contar con normas penales ambientales y de que la PROFEPA coadyuve con el Ministerio Público Federal sin perjuicio de la coadyuvancia que pueda hacer la víctima o el ofendido directo del ilícito, por sí mismo o a través de su representante legal.

### *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*

Esta ley, según lo que ella misma regula, es reglamentaria del artículo 4o. Constitucional, cuyo objeto es “la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad

generada por el daño y el deterioro ambiental” y “regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños” que se derivan de (i) las acciones colectivas, (ii) los mecanismos alternativos de solución de controversias, (iii) los procedimientos administrativos y (iv) aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Cuenta con un apartado completo referente a la “Responsabilidad penal en materia ambiental” y en este se establece que la protección del derecho al medio ambiente sano en sede penal se hará a través de la definición de la Política Criminal Ambiental en materia de:

“... prevención de daños al ambiente; investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables que induzcan al respeto de las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea Parte.”<sup>351</sup>

La misma Ley señala que queda a cargo de la PROFEPA y la Procuraduría General de la República expedir y hacer público el programa respectivo de esa Política Criminal Ambiental, la cual deberá ser acorde “con la formulación y conducción de la política ambiental” y se llevará a cabo “en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

### *Código Penal Federal*

La relevancia del derecho a un medio ambiente sano es tal que el Constituyente ha dedicado su Título Vigésimo Quinto, denominado «Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental» a su protección. Estableciendo incluso normas penales específicas en materia de penas y medidas de seguridad y reglas especializadas para la reparación y la compensación del daño en favor de la víctima ambiental.

---

<sup>351</sup> Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

### *Código Federal de Procedimientos Civiles*

Derivado de la reforma constitucional de 2011, ese mismo año se adicionó un Libro Quinto a este cuerpo normativo, bajo el nombre de “De las Acciones Colectivas”, estableciendo que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos en materia de medio ambiente será ejercida ante los Tribunales de la Federación, a fin de tutelar “las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas”. Como se ha mencionado, la PROFEPA tiene legitimidad en dicho Código para ejercer las acciones colectivas en nombre de la comunidad afectada.

Por otro lado, las leyes secundarias han reconocido el papel de las víctimas en la sustanciación del procedimiento penal. A la par incluso que el del órgano técnico de la defensa y el imputado, pudiendo para ello presentar pruebas tendientes a la acreditación de los elementos del delito y la responsabilidad del procesado, además de aquellas que sirvan para la acreditación del daño, su monto y la forma de repararlo.

En este orden de ideas, tres leyes resultan de especial relevancia para entender cuál es el estatus actual de la víctima dentro del procedimiento penal:

- Código Federal de Procedimientos Penales;
- Código Nacional de Procedimientos Penales, y
- Ley General de Víctimas.

Cabe señalar que a la fecha en la que se concluyó el presente estudio, aún no vence el plazo de implementación del nuevo sistema de justicia oral, una vez que termine este proceso, el Código Nacional de Procedimientos Penales, sustituirá a los códigos procesales de las 32 entidades de la República mexicana, así como al Código Federal de Procedimientos Penales, para los casos de delitos cometidos a partir de ese momento.

### *Código Federal de Procedimientos Penales*

Toda vez que la tutela penal del ambiente es una obligación del Estado Mexicano, el código federal adjetivo establece la calificación como delitos procesalmente graves a determinadas figuras delictivas (Artículo 194), por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad.

De igual forma y para efectos de este apartado, el Artículo 141 reconoce a favor de la víctima los siguientes derechos:

- a) Ser informado del desarrollo de la averiguación previa y de las consecuencias legales de sus actuaciones;
- b) Acceder a la justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas;
- c) Aportar todas aquellas pruebas que considere tiendan a acreditar el cuerpo del delito de que se trate, la probable responsabilidad del indiciado, la procedencia y la cuantificación por concepto de reparación del daño;
- c) Solicitar el desahogo de las diligencias que, en su caso, correspondan;
- d) Impugnar ante Procurador General de la República o el servidor público en quien éste delegue la facultad, las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento, y
- d) A coadyuvar con el Ministerio Público por sí o a través de su abogado, en las mismas condiciones que el defensor del inculpado.

### *Código Nacional de Procedimientos Penales*

Al igual que la legislación adjetiva citada anteriormente, el nuevo código procedimental establece la calificación sobre la gravedad y las reglas especiales para el aseguramiento de flora y fauna y los cuidados que se deben tener.

Ahora, sobre la protección de las víctimas el contenido de los Artículos 109 y 339 sintetizan de buena forma sus derechos:

a) A que el Ministerio Público y sus auxiliares así como el Órgano jurisdiccional les faciliten el acceso a la justicia y les presten los servicios que constitucionalmente tienen encomendados con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia y con la debida diligencia;

b) A ser informado, cuando así lo solicite, del desarrollo del procedimiento penal por su Asesor jurídico, el Ministerio Público y/o, en su caso, por el Juez o Tribunal;

c) A acceder a la justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querellas;

d) A que se le reciban todos los datos o elementos de prueba pertinentes con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que establece dicho Código;

e) A intervenir en todo el procedimiento por sí o a través de su Asesor jurídico, conforme lo dispuesto en este Código;

f) A solicitar la realización de actos de investigación que en su caso correspondan, salvo que el Ministerio Público considere que no es necesario, debiendo fundar y motivar su negativa;

g) A solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares;

h) A impugnar por sí o por medio de su representante, las omisiones o negligencia que cometa el Ministerio Público en el desempeño de sus funciones de investigación, en los términos previstos en este Código y en las demás disposiciones legales aplicables;

i) A tener acceso a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copia gratuita de éstos, salvo que la información esté sujeta a reserva así determinada por el Órgano jurisdiccional;

j) A ser restituido en sus derechos, cuando éstos estén acreditados;

k) A que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento en cualquiera de las formas previstas en este Código;

l) A que se le repare el daño causado por la comisión del delito, pudiendo solicitarlo directamente al Órgano jurisdiccional, sin perjuicio de que el Ministerio Público lo solicite;

m) A ser notificado del desistimiento de la acción penal y de todas las resoluciones que finalicen el procedimiento;

n) Si se trata de varias víctimas u ofendidos podrán nombrar un representante común, siempre que no exista conflicto de intereses, y

ñ) A constituirse en coadyuvante del Ministerio Público.

### *Ley General de Víctimas*

Esta ley regula como un derecho de las víctimas la *reparación del daño*, entendiendo por daño también las afectaciones al medio ambiente, que se traducen en lo siguiente según estas disposiciones:

Artículo 6°. — Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

VI. Daño: ... pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten;

Artículo 56. — Son derechos para el desarrollo social, la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los Tratados Internacionales de derechos humanos.

Indiscutiblemente, los derechos del inculpado son relevantes en el proceso penal; sin embargo, es importante destacar que también se violan derechos procesales de las víctimas que acuden a buscar justicia y precisamente esa es parte

del objeto de esta tesis: velar por la correcta defensa de la víctima ambiental, así como por la correcta ejecución de las sentencias que protegen el derecho humano a un medio ambiente sano.

De esta ley, el contenido de los Artículos 12 y 14, relativos a los derechos que gozarán las víctimas, destacan los siguientes:

a) A ser informadas de manera clara, precisa y accesible de sus derechos por el Ministerio Público o la primera autoridad con la que tenga contacto o que conozca del hecho delictivo, tan pronto éste ocurra;

b) A que se les repare el daño en forma expedita, proporcional y justa;

c) A que se les otorguen todas las facilidades para la presentación de denuncias o querellas;

d) A ser asesoradas y representadas dentro de la investigación y el proceso por un Asesor Jurídico;

e) A impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento, con independencia de que se haya reparado o no el daño;

f) A comparecer en la fase de la investigación o al juicio y a que sean adoptadas medidas para minimizar las molestias causadas, proteger su intimidad, identidad y otros datos personales;

g) A que se les informe sobre la realización de las audiencias donde se vaya a resolver sobre sus derechos y a estar presentes en las mismas.

h) En los casos que impliquen graves violaciones a los derechos humanos, a solicitar la intervención de expertos independientes, a fin de que colaboren con las autoridades competentes en la investigación de los hechos y la realización de peritajes, al extremo de que las organizaciones de la sociedad civil o grupos de víctimas podrán solicitar que grupos de esos expertos revisen, informen y emitan recomendaciones para lograr el acceso a la justicia y a la verdad para las víctimas;

i) **A intervenir en el proceso penal, debiendo ser reconocidas como partes plenas, ejerciendo durante el mismo sus derechos, los cuales en ningún caso podrán ser menores a los del imputado,** en los términos de la Constitución y de los Tratados Internacionales de derechos humanos, y

j) A coadyuvar con el Ministerio Público, lo que implica que se les reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuenten, tanto en la investigación como en el proceso.

Una vez recapitulada la protección general que tienen las víctimas ambientales tanto en la Constitución como en la legislación, abundaremos en su naturaleza y la protección especial que se requiere para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en la materia.

Así, todo lo hasta aquí expuesto muestra el marco legal que en materia de tutela del derecho a un medio ambiente sano, derechos procesales de las víctimas, representación en las acciones colectivas y tutela de los derechos humanos, existe en el universo jurídico mexicano, además de sus obligaciones internacionales en la materia.

A continuación se presentan los argumentos en los que se basa la postura para que la PROFEPA actúe como representante legal —previsto así por la normatividad federal de manera integral y armónica— de dicha víctima ambiental, que no solo tiene el derecho de hacerlo, sino la obligación de representarla en el procedimiento penal, y en todos aquellos juicios en los que ésta deba ser considerada. Todo esto, para lograr el fin del objeto de estudio, encontrar el mejor mecanismo para poder ejecutar eficazmente las sentencias de la Corte en materia ambiental.

De una interpretación sistemática de lo hasta este momento dicho, se advierte que es un derecho fundamental de la víctima participar en los procesos penales, en aras de salvaguardar sus derechos fundamentales.

Al respecto la Corte Interamericana ha señalado que:

“5... Para ello podría considerar como víctima directa a la persona que sufre menoscabo de sus derechos fundamentales como efecto inmediato de la propia violación: entre ésta y aquél existe una relación de causa a efecto (en el sentido jurídico del vínculo), sin intermediario ni solución de continuidad. En cambio, víctima indirecta sería quien experimenta el menoscabo en su derecho como consecuencia inmediata



y necesaria, conforme a las circunstancias, del daño que sufrió la víctima directa. En tal hipótesis, la afectación ocasionada a ésta última sería la fuente del menoscabo que experimenta la víctima indirecta. La distinción técnica entre ambas categorías no implica que alguna de ellas revista mayor jerarquía para los fines de la tutela jurídica. Ambas se hallan igualmente tuteladas por la Convención y pueden ser atendidas en la Sentencia, tanto para considerarlas, sustantivamente, como sujetos pasivos de una violación, acreedores a reparaciones, como para atribuirles legitimación procesal, de manera genérica e indistinta.”<sup>352</sup>

Lo anterior tiene matices importantes para el caso específico del derecho al medio ambiente sano, en el cual la víctima directa debe distinguirse de la víctima indirecta que en este caso es la sociedad. En el caso de existir un afectado directo, de cualquier forma, no hay duda que la PROFEPA podría representar a la víctima indirecta.

Imaginemos por ejemplo la contaminación de una extensión importante de tierra, que sea propiedad privada, por hidrocarburos; o en la tala ilegal de bosques en terrenos particulares; o el posible daño a las dunas costeras en zonas concesionadas.

Claramente, aquí se extrapola el concepto de víctimas indirectas, ya que la sociedad también afectada no es un “dependiente” de la víctima directa, pero se afecta de cualquier forma su derecho a preservar un medio ambiente sano.

Aunado a lo anterior, la intervención de la PROFEPA como posible representante de la víctima ambiental, también se enmarca en el artículo 8.2 de la Convención Americana, que como vimos anteriormente, establece las garantías mínimas de los inculpadados de un delito.

Es por eso que la PROFEPA debe coadyuvar de forma activa en el procedimiento penal mediante su reconocimiento como representante de la víctima ambiental, lo cual el día de hoy no sucede.

---

<sup>352</sup> *Caso Bamaca Velásquez Vs. Guatemala*, sentencia del 25 de noviembre de 2000, Voto razonado concurrente del Juez García Ramírez, párr. 5.

En concordancia a lo señalado en el artículo 8.2.d de la Convención, la doctora Morales Sánchez, ha señalado que “... el derecho del inculpado a ser asistido por un defensor de su elección es fundamental a fin de dar consistencia a la defensa. No obstante lo anterior, se deben reconocer los obstáculos reales que existen para el ejercicio de este derecho: desconocimiento jurídico, precariedad de recursos económicos, deficiente asesoría jurídica de oficio,”<sup>353</sup> es por ello que, aplicando el mismo criterio a las víctimas en los casos ambientales, la defensa debe de ser ejercida también por la PROFEPA, máxime cuando la víctima ambiental es una comunidad.

En este mismo sentido, la Corte IDH ha manifestado que el derecho de impugnar el fallo lo que busca es proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable,<sup>354</sup> lo que aplica también para la víctima ambiental. Hoy, si el juez absuelve, la víctima ambiental no tiene una representación profesional y especializada en la materia, el Ministerio Público no lo es, la PROFEPA sí y tendría mayores elementos técnicos para impugnar un fallo adverso.

Así, debe tomarse en consideración que en principio con la comisión de una conducta delictiva se afecta, o por lo menos se pone en peligro, uno o más bienes jurídicos, respecto de los cuales, una persona o colectividad resienten las afectaciones, por ser titulares de tales bienes jurídicos, lo que las sitúa como sujetos pasivos del delito y, por consiguiente, víctimas. Hay que recordar también que en materia ambiental, las víctimas muchas veces son indeterminadas, como se expuso anteriormente.

Por otro lado, como vimos anteriormente hay disposiciones expresas en la propia Ley General de Víctimas que reconocen al ambiente como un bien jurídico susceptible de tutela penal.

---

<sup>353</sup> Morales Sánchez, Julieta, *op. Cit.*, p.269.

<sup>354</sup> Caso Herrera Ulloa, sentencia del 2 de julio de 2004, párr.158

Existe además disposición expresa de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que considera a la comunidad posiblemente afectada como víctima ambiental. Así lo hace en el art. 56, que señala:

Artículo 56. — Atento a lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 4°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerará víctima de los delitos contra el ambiente a toda persona habitante de la comunidad posiblemente afectada por el ilícito cuando se constituya como denunciante ante el Ministerio Público.

Definición que debe ser obligatoria en los procedimientos penales que se sigan por la posible comisión de un delito contra el ambiente y, consecuentemente, en los recursos y medios ordinarios o extraordinarios de impugnación que de ellos se deriven, incluyendo los medios de control constitucional, como en este caso el amparo.

Lo anterior resulta así, en virtud de lo preceptuado por los art. 3°, fracción III y 52 de la LFRA que dispone:

Artículo 3°. — Las definiciones de esta Ley, así como la forma, prelación, alcance, niveles y alternativas de la reparación y compensación del daño al ambiente que en ella se prevén, serán aplicables a:

III. La interpretación de la Ley penal en materia de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, así como a los procedimientos penales iniciados en relación a estos;

Artículo 52. — Las disposiciones del presente Título [*scil.* TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO ÚNICO, Responsabilidad penal en materia ambiental] serán aplicables a los conflictos penales y los procedimientos derivados de la comisión de delitos contra el ambiente

y la gestión ambiental, de conformidad a lo previsto por el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Por otro lado, siendo la comunidad posiblemente afectada la víctima ambiental y, debiendo tener toda víctima una intervención protagónica en el procedimiento penal, así como un representante legal por mandato constitucional (que no distingue entre víctimas como personas físicas individuales o conglomerados de ellas como colectividad o sociedad), se vislumbran dos posibles situaciones para su representación:

- 1) Le asistirá un representante común libremente designado por la comunidad, y/o
- 2) Le representará un representante común designado por el Estado.

Pero recuérdese que no se trata de una víctima común a la que se le pueda simplemente designarse un asesor victimal, ya que todo el modelo normativo mexicano —iniciando por la Constitución Federal y pasando por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Federal de Procedimientos Penales, la legislación procedimental y la de víctimas— se encuentra estructurado de tal forma que reconoce en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la representación de la sociedad en la defensa de su derecho a un medio ambiente sano, además de que tiene la obligación legal de coadyuvar en la integración de la averiguación previa dentro del procedimiento penal en defensa de esos intereses.

Abonando a la representación eficaz de la PROFEPA respecto de la víctima ambiental, debe tenerse en consideración el contenido de las fracciones III y XII del Artículo 45 del Reglamento de la SEMARNAT:

Artículo 45. — La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente...  
tendrá las facultades siguientes:

...

III. Salvaguardar los intereses de la población, estimular y fomentar su participación en la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente en el ámbito de competencia de la Procuraduría, y coadyuvar en la solución de problemas causados por emergencias o contingencias ambientales;

...

XII. Denunciar ante el ministerio público federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente, así como solicitar al mismo y al órgano jurisdiccional en el procedimiento penal la coadyuvancia;

Así, la PROFEPA debe de ser la instancia encargada de representar a la víctima ambiental tanto en el procedimiento penal como ante el Sistema Interamericano, no solamente en el proceso sustantivo, sino sobre todo en caso de esto último en ser garante de la ejecución de sus sentencias en la materia.

Por otro lado, a la víctima particular ya se le ha reconocido a través de las normas emitidas por el Constituyente y el legislador, lo mismo que por los criterios judiciales su papel protagónico dentro de este mecanismo de control constitucional, a fin de que pueda demandar directamente el amparo y protección de la justicia federal, lo mismo que para ser citado como tercero interesado; por lo que si la víctima colectiva se sitúa en supuestos similares, debería tener reconocida a su favor la legitimación activa para demandar el amparo, lo mismo que la capacidad para ser citado como tercero interesado, de manera directa (lo cual implicaría citar a cada uno de los integrantes de la comunidad y tener que reconocer la necesidad de que se nombre un representante común) o a través de quien legalmente les debe representar en materia ambiental: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Así, la PROFEPA debe representar a la víctima ambiental atendiendo a que:

1) Cuando PROFEPA denuncia, lo hace independientemente de su carácter de autoridad ambiental y no necesariamente en representación de los intereses patrimoniales del Estado, sino en representación de la víctima ambiental;

2) La PROFEPA presenta la denuncia con la calidad de representante de la comunidad que ve afectado su derecho colectivo, en este caso, a un medio ambiente sano;

3) La normatividad interpretada integralmente, otorga a la PROFEPA la representación de la víctima ambiental para todas las actuaciones relativas al proceso respectivo, y

4) El legislador Federal ha establecido a favor de la PROFEPA el deber de representar a la comunidad en todo lo relativo a la protección de sus derechos a un medio ambiente sano, incluso en los juicios de amparo.

De lo anterior, se advierte que, adicionalmente a lo ya argumentado hasta el momento, la actuación de la PROFEPA dentro del procedimiento penal no es necesariamente en defensa de sus actos de autoridad, pues incluso en aquellos casos en los que la *notitia criminis* no la hizo del conocimiento del Ministerio Público la PROFEPA sino cualquier persona que tuvo conocimiento de la conducta posiblemente constitutiva de un delito contra el ambiente, la PROFEPA se encuentra facultada/obligada a coadyuvar con el Ministerio Público. Incluso en los casos en los que presenta la denuncia, no necesariamente lo hace en su carácter de autoridad, ya que no juega un papel en el que se sitúe en un plano de suprasubordinación, pues si bien es cierto que en algunos casos la denuncia la formula posterior a uno de sus actos administrativos, no menos cierto es que en muchas ocasiones solo denuncia porque tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación o por una denuncia popular, sin la existencia de actos de autoridad previos.

Aún para el caso en el que la denuncia se derive de un procedimiento administrativo en el que la PROFEPA actúe como autoridad, el hecho de hacer del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho que pudiera ser delictivo, no la sitúa en un plano de supremacía ni lo hace en defensa de sus actos

soberanos, sino como el representante de la comunidad. La PROFEPA también se querrela, pero solo por lo que hace ante la comisión de los *delitos contra la gestión ambiental*, de cuyo bien jurídico tutelado: la correcta procuración de justicia ambiental (la gestión ambiental del Estado), la PROFEPA sí es titular, situación que no sucede con los delitos contra el ambiente, que el bien jurídico tutelado, no le pertenece al Estado, sino a la sociedad.

En el caso de las querellas, entonces sí se erige como representante victimarial oficial, ya que la víctima es la propia institución.

Por otro lado, más allá de la mera presentación de las denuncias, las querellas y las facultades de otorgamiento del perdón, la PROFEPA tiene obligaciones legales previstas por el legislador federal en defensa del derecho humano a un medio ambiente sano.

Así, la coadyuvancia que debe hacer con el Ministerio Público no se limita a la mera presentación de la denuncia, implica aportar todos los datos de prueba con los que cuente para acreditar los elementos del delito y la responsabilidad plena en su momento, incluso generar los medios probatorios que estén a su alcance para los fines penales pertinentes, impugnar y demandar la reparación del daño en sede penal, civil o administrativa, lo mismo mediante el procedimiento penal que mediante las acciones colectivas o las demandas de responsabilidad ambiental establecidas por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y, ante los actos de autoridad derivados de cualesquiera de estos medios legales a su alcance, con lo que puede incluso acceder a los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, como en este caso el juicio de amparo.

Finalmente, se debe concluir que por mandato constitucional y legal, la PROFEPA puede representar a la víctima ambiental, sobre todo cuando es una colectividad, y por consiguiente puede ser parte en todo proceso tendiente a la reparación o compensación de daños ambientales. En este sentido, coincidimos con Ligia Bolívar cuando que "... el papel de las víctimas y grupos de afectados no puede restringirse a una participación parcelada sino que debe ser informada e

integral, comprendiendo los diferentes momentos de aquellas políticas destinadas a satisfacer sus derechos.”<sup>355</sup>

Negar ese derecho a la colectividad, es situar a la víctima ambiental indeterminada en un plano de desigualdad frente al imputado, que cuenta con un defensor público o privado que le representa, mientras que la víctima ambiental no tendría posibilidad de ello.

Con la concepción de carácter de víctima ambiental que se desarrolló en el presente apartado, se puede observar que actualmente con las interpretaciones que al respecto tiene el poder judicial federal en México, se le está denegando el derecho humano de acceso a la justicia a la víctima ambiental, que como ya hemos visto en numerosos ejemplos, puede ser una colectividad (como en los casos de las acciones colectivas, en los que la PROFEPA está legitimada para actuar), así como en otros en los que pueden ser la sociedad *per se* sin que de esto se desprendan afectaciones individuales, es decir, con carácter difuso.

#### **D) Acceso a la Justicia, consagrado en el Art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**

“Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”

En este sentido, en el caso de Holbox, el Magistrado instructor al dictar su resolución señaló que (i) solo pueden existir víctimas en los delitos de resultado material (ii) y cuando exista derecho a la reparación del daño.

Nuevamente, de manera no solo restrictiva, sino inconsistente con sus propios argumentos, sostiene:

Sumado al hecho de que, conforme a lo establecido en el pliego de consignación y en la resolución de primera instancia apelada, no se

---

<sup>355</sup> Bolívar, Ligia, *op.cit.*



advierte afectación alguna “a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente”, para que determinada persona pudiera adquirir dicho carácter.

Se afirma lo anterior, en la medida de que un elemento del cuerpo del delito ambiental estudiado en aquéllas determinaciones (previsto en el párrafo segundo y sancionado en el párrafo primero del artículo 414 del Código Penal Federal) exige para su tipificación que se cause “un riesgo de daño” entre otros, al medio ambiente, no así un daño como tal; por lo que se estima que si la institución ministerial consideró en el pliego de consignación que únicamente concurrió un riesgo de afectación al ambiente y que, por esa circunstancia, sometió a consideración jurisdiccional la conducta desplegada por el activo, puede afirmarse válidamente que inexistió alguna víctima que haya sufrido algún detrimento en sus posesiones o derechos y, por tanto, no se da el daño, la pérdida o menoscabo requerido para que una persona adquiriera la calidad de “víctima” y, por ende, esté en condiciones de solicitar una reparación integral del daño sufrido.

En otras palabras, se estima que no puede existir un daño que reparar en los términos anteriormente señalados, puesto que de los elementos del tipo penal ambiental considerados en el pliego de consignación se advierte que, entre otros, se estudió el que se denominó: “cause un riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente”; lo que se traduce en que configuran un delito de los denominados “de peligro”, lo que de suyo hace inexistente un resultado material.

De su lectura se colige que son tres premisas diversas sobre las que se sostiene el argumento:

1) Para que exista una víctima debe existir una afectación a los derechos o algún detrimento en sus posesiones o derechos que se traduzcan en daño, pérdida o menoscabo;

2) En los delitos contra el ambiente, cuando se trate de riesgo de daño no existe víctima, por tratarse de un delito de resultado formal, y

3) En los delitos en los que no existe un “daño” que reparar, tampoco existen víctimas.

Al respecto, sorprende que en su rol de juez de constitucionalidad, el instructor no haya declarado la inconstitucionalidad de una norma penal artificial que no contempla sujeto pasivo —pues se trata de un elemento esencial del tipo que debiera existir indefectiblemente —.

Por otro lado, habiendo sido el art. 4° de la LeGeVi el canal que siguió sus interpretaciones, no podía haber llegado a tales conclusiones sin ser contradictorias y sin violentar derechos humanos.

De la lectura de este precepto (antes citado) se deduce que, sin importar si se presentan afectaciones o daños, o si es procedente o improcedente la reparación del daño, la víctima existe por el mero hecho de la comisión de un delito, puesto que será tal cuando se presenta una mera “puesta en peligro de sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito”, y no como se sostuvo en la resolución, en franca restricción de los derechos reconocidos no solo por el Constituyente en el texto de la Carta Magna, sino por el legislador secundario en la LeGeVi, de manera expresa, en cuyos casos, nunca se distingue entre víctima de un delito de lesión o de puesta en peligro o de resultado formal o material.

Con esta determinación le niega a la víctima ambiental indeterminada, la sociedad, el respectivo derecho humano de acceso a la justicia.

**E) Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano, consagrado en el Art. II del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”**

## **Artículo 11**

### **Derecho a un Medio Ambiente Sano**

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En este caso, la comunidad de Holbox no tuvo un representante común especializado en el proceso penal que velara por la reparación y compensación de daños ambientales. Pero sobre todo, se viola el Artículo 11, al señalar que el Estado promoverá la protección del Medio Ambiente, hecho que lleva aparejada la procuración de Justicia en la materia y, al denegarse el acceso a la misma, se incumple esta obligación internacional.

Además de esto, resulta oportuno reflexionar aquí sobre la naturaleza jurídica de los protocolos como instrumentos jurídicos del derecho internacional. Al respecto, para el caso que nos ocupa, la cuestión es si los derechos y obligaciones consagrados en los mismos son o no justiciables; y por lo tanto, si podrían ser invocados de forma directa ante los mecanismos de protección correspondientes, en este caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En este sentido, vale la pena recordar la definición que, sobre los Tratados, da Antonio Remiro Brotons: “Podemos definir el *tratado como un acuerdo escrito entre dos o más sujetos de Derecho Internacional destinado a producir efectos jurídicos entre las partes según las normas del Derecho Internacional, sea cual sea la denominación que reciba*.”<sup>356</sup>

Así también, señala que “... solo una pequeña parte de los acuerdos celebrados por escrito entre sujetos de Derecho Internacional y regidos por éste reciben de sus negociadores en la pila bautismal el nombre de *tratados*. Junto a los tratados *eo nomine* prosperan convenciones... protocolos...”<sup>357</sup>

De la misma forma, Manuel Becerra, al conceptualizar y clasificar los tratados internacionales establece que “... hay consenso en la doctrina en considerar que los términos “convención”... “protocolo”... y otros más, son todos sinónimos de “tratado internacional”.”<sup>358</sup>

---

<sup>356</sup> AA.VV.: *Derecho Internacional, Curso General, op.cit.*, p. 183.

<sup>357</sup> AA.VV.: *Derecho Internacional, Curso General, op.cit.*, p. 188.

<sup>358</sup> BECERRA RAMÍREZ, MANUEL (1997), *Derecho Internacional Público*, Colección Panorama del Derecho Mexicano, Nueva York, p.36

Al respecto, parece no haber duda entonces sobre la naturaleza intrínseca que tienen estos instrumentos respecto a los documentos vinculantes originales que complementan.

La cuestión se enfoca entonces a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, como vimos en la primera parte de este trabajo, la diferencia con los derechos civiles y políticos radica en la posibilidad clara de utilizar un recurso efectivo para exigir justicia. Como señalamos, en las clasificaciones y categorías de derechos, muchas de estas arbitrarias y casi siempre erráticas, a los derechos económicos, sociales y culturales se les da el carácter de “meramente programáticos.”<sup>359</sup> Cuando realmente muchos de los derechos civiles y políticos están sujetos también a una evolución programática y tienen además una naturaleza social que implica acciones ejecutivas y legislativas justamente para materializarse, como el pleno ejercicio de los derechos político-electorales.

Así, diversos autores coinciden en que “... la extensa experiencia comparada -tanto a nivel nacional como internacional- ha demostrado que la idea de que los derechos económicos, sociales y culturales son por naturaleza no justiciables es completamente falsa.”<sup>360</sup> En particular, como hemos visto a lo largo de este estudio, el derecho al medio ambiente sano es un claro ejemplo del incremento de normas, foros e instituciones que buscan precisamente desarrollar los recursos que les permitan a las víctimas ambientales tener acceso a algún mecanismo de justicia.

En ese sentido es criticable el Protocolo de San Salvador en cuanto a los Medios de Protección previstos en el Artículo 19, y en particular en su sexto párrafo, en el que se establece la posibilidad de aplicar el “sistema de peticiones individuales” ante el Sistema Interamericano solo en los casos en que se viole el “párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13”<sup>361</sup> es decir, a la conformación de

---

<sup>359</sup> COURTIS, C.: “Argumentación jurídica y aplicación de los tratados internacionales de los derechos humanos”, en *Argumentación jurídica y aplicación de los tratados internacionales de los derechos humanos*, Guía del Diplomado de Argumentación Jurídica y Aplicación de los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos y la Perspectiva de Género, FLACSO, México, 2012, pág. 12.

<sup>360</sup> *Ibidem*, p.14

<sup>361</sup> El Artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece “...6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”

sindicatos y al derecho a la educación. Sobre esto, coincidimos con Ligia Bolívar cuando señala sobre la admisibilidad de los casos que “... dependerá en buena medida de la voluntad de los órganos del sistema, en especial de la Comisión Interamericana, la cual podría ajustar su interpretación de acuerdo con el procedimiento más favorable para el afectado,”<sup>362</sup> es decir, en este caso, el de la víctima ambiental.

En este mismo sentido, Antônio Augusto Cançado Trindade considera que “... no hay imposibilidad lógica o jurídica alguna de que determinados derechos económicos y sociales puedan ser implementados por aplicación del sistema de peticiones individuales.”<sup>363</sup> Al respecto, hay que recordar la naturaleza progresiva de estos derechos, en particular el del medio ambiente sano, cuya evolución ha sido justamente en la rápida multiplicación de normas, acciones y tribunales especializados que se han creado para su protección.

Así, como ya se adelantaba en el capítulo II del presente trabajo, el propio artículo 19 antes citado, en su último párrafo (octavo), ofrece una posible salida para que en el futuro cercano la Comisión pueda admitir un caso de esta naturaleza:

“Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.”

Con este fundamento, y por las razones expuestas, las víctimas ambientales podrían intentar acceder a la justicia Interamericana sin tener que apoyarse en un litigio estratégico basado en la violación de otros derechos humanos que tengan un contenido ambiental importante.

Así es como se puede materializar precisamente la naturaleza de los derechos progresivos.

---

<sup>362</sup> Bolívar, Ligia, *op.cit.*

<sup>363</sup> CANÇADO TRINDADE, A.: “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948 - 1995): evolución, estado actual y perspectivas” en *Derecho Internacional y Derechos Humanos, Libro conmemorativo de la XXIV Sesión del Programa Exterior de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, San José, Costa Rica, 1996, pág. 70.*

Como se ha podido observar en este capítulo, en el que se analizaron casos ambientales emblemáticos en México de los últimos años, en cada uno de ellos se evidenció la necesidad de contar con una institución garante del derecho humano a un medio ambiente sano.

En el primer caso estudiado, se aborda la oportunidad perdida que tuvo el Sistema Interamericano, y en particular la Corte, para poder abordar una arista fundamental del asunto *Cabrera y Montiel vs México*. Si bien es cierto que en el mismo se atienden otras importantes cuestiones, de haber incluido en el estudio de fondo a la actividad de estos ciudadanos como protectores ambientales y de ahí a las garantías que al respecto brinda el Estado para su protección, probablemente se estaría en ruta de fortalecer a las instituciones que deben velar por estos derechos.

En el caso de Acueducto Independencia, se evidencia por la SCJN la ausencia de algunos de los instrumentos más importantes para garantizar la protección al medio ambiente, como el acceso a la información y las consultas públicas que se deben realizar ante la presencia de comunidades indígenas o tribuales ante la posible afectación de sus recursos naturales. En este caso, además de la ausencia de un marco jurídico eficaz, resalta la falta de mecanismos institucionales en el sector ambiental que puedan dirimir o pronunciarse sobre la viabilidad de la consulta ante la posible afectación o no del medio ambiente por la realización de proyectos de infraestructura.

En el caso del Río Sonora, es emblemático por la necesaria coordinación transversal, así como por los distintos procedimientos, sanciones y obligaciones que se impusieron a la empresa contaminante y la vigilancia continua que se dio al proceso de reparación y compensación de daños, con lo que formalmente se llega a una conclusión realista de los beneficios que derivan de la utilización de los medios alternativos de solución de controversias para lograr la más amplia cobertura en la compensación de daños ambientales, atendiendo a un modelo exitoso de justicia ambiental restaurativa.

En el caso de PEMEX (tomas clandestinas), se puede apreciar la necesidad de contar con una institución garante del derecho ambiental que actúe incluso en contra de una empresa paraestatal, así como la legitimidad que necesariamente

debería tener esta para llevar el asunto, de agotarse las instancias internas, hasta el Sistema Interamericano.

Finalmente, en el caso de Holbox, se actualiza la hipótesis sobre la necesidad de tener una representación eficaz de la víctima ambiental, por parte de una institución especializada como la PROFEPA. En este caso, las resoluciones del Poder Judicial son violatorias de múltiples derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, como quedó demostrado, en el caso particular se han agotado todas y cada una de las instancias de derecho interno, lo que sin lugar a dudas pudiese dar pie para que una vez agotados los requisitos de admisibilidad, el asunto pudiera ser del conocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Siguiendo esta hipótesis, habría que preguntarse también sobre la posición que el propio Sistema tendría para reconocer a una defensoría pública como la PROFEPA en su carácter de representante de la víctima ambiental, y así declarar procedente y admitir el caso planteado por la propia Procuraduría ante el Sistema Interamericano. Como propuesta en el presente trabajo se plantea dicha posibilidad, para que ésta institución pueda acudir, no en su carácter de autoridad, sino como defensor público, garante y representante de la víctima ambiental para la defensa del derecho humano a un medio ambiente sano. En este sentido coincidimos y seguimos la sugerencia del Dr. Jesús Orozco al respecto: “... más allá de las opciones específicas y explícitas que brindan la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, convendría que las y los peticionarios formularan planteamientos creativos y se animaran a explorar nuevos caminos argumentativos ante la Comisión, como vía de acceso al sistema interamericano,”<sup>364</sup>

En cualquier caso, han sido diversas las organizaciones ambientales que han estado pendientes y al tanto de los sucesos de este caso connotado, por lo que se podría encontrar también, en ese supuesto, la legitimidad para poner a consideración del Sistema Interamericano dicho asunto por parte de alguna de estas asociaciones.

La conclusión previsible de este posible caso, podría ser que el Sistema Interamericano, después de agotar todas sus instancias, concluyera con una sentencia de la Corte señalando que el Estado mexicano es responsable internacionalmente,

---

<sup>364</sup> Idem

derivado de las actuaciones del Poder Judicial Federal al no reconocer el carácter de representante de la víctima ambiental a una institución especializada y cuyo mandato es precisamente ese.

La falta de legitimación o reconocimiento de la PROFEPA por parte del Poder Judicial Federal para poder intervenir en el proceso penal como representante de la víctima ambiental ha sido uno de los puntos a analizar en el presente trabajo, para tratar de cambiar dicho criterio.

Al ser sumamente técnica la defensa de la víctima en este tipo de ilícitos, resulta indispensable que una defensora pública especializada como la PROFEPA, intervenga durante el proceso a su favor.

De lo contrario, como sucede ahora, este proceso difícilmente encuentra eco en los juzgados y raras veces se dictan órdenes de aprehensión, autos de formal prisión y mucho menos sentencias condenatorias.

Por otra parte, toda actividad humana conlleva necesariamente algún impacto al medio ambiente. Muchas de estas actividades además contribuyen a mejorar la calidad de vida de las comunidades, es por eso que la procuración de justicia ambiental y las leyes que la enmarcan e inspiran son, en general, de carácter restaurativo y compensatorio. Es decir, la justicia ambiental pasa también por procurar el cumplimiento de las normas ambientales, más allá de ser en esencia parte del derecho administrativo sancionador. A diferencia de otras ramas del derecho, el derecho ambiental promueve y antepone el cumplimiento de la normatividad e incluso, da preferencia a la posibilidad de desarrollar proyectos sustentables, que a la imposición de un castigo o sanción al infractor.

Así, hay que entender a la procuración de justicia ambiental como un espacio de oportunidades para crear soluciones que tengan como eje rector y bien jurídico tutelado el desarrollo sustentable, el cumplimiento de la normativa ambiental, así como las reparaciones y compensaciones que deriven en cada caso. Una vez expuesto lo conducente, en el siguiente y último apartado se plantearán nuestras Conclusiones y Propuestas al respecto.





## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

PRIMERA.- El planeta se encuentra ante una encrucijada ambiental, la cual solo se puede resolver apostando por el desarrollo sustentable, así como por el cuidado de nuestros recursos naturales. Como veíamos al inicio del presente trabajo, la afectación del medio ambiente está teniendo consecuencias graves e innegables. En particular, México es un país con una situación geográfica privilegiada; sin embargo, la extensión de sus litorales y la cercanía de sus mares lo vuelven vulnerable ante los fenómenos meteorológicos que hemos presenciado en el Siglo XXI.

SEGUNDA.- El marco jurídico nacional e internacional que rige al país reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano. Este reconocimiento se centra, además, de forma explícita, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual México es parte y ha aceptado su jurisdicción plena en la materia. Es aquí en donde viene la conjunción indispensable entre el derecho internacional, particularmente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el derecho interno, en especial el derecho administrativo. El presente trabajo busca promover mecanismos eficientes para la ejecución de las resoluciones que emanan de los foros internacionales. La respuesta está en la colaboración y diseño intrínseco de las instituciones para lograr este propósito.

TERCERA.- El Estado mexicano está obligado a cumplir con las disposiciones internacionales que ha asumido. En el caso particular, debe acatar lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a respetar y garantizar los derechos fundamentales protegidos por el Sistema Interamericano, así como adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. En este mismo sentido, le obliga el artículo 26 de la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, especialmente el artículo 11 sobre el Derecho Humano a un medio ambiente sano.

CUARTA.- Asimismo, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros aspectos, ha derivado en su

justiciabilidad. En el caso que nos ocupa, la Corte Interamericana se ha pronunciado en diversas sentencias sobre este aspecto. Estas resoluciones tienen efectos jurídicos para todos los Estados parte al establecer las interpretaciones y criterios autorizados sobre las normas en cuestión. El Estado mexicano está obligado a tomar nota y realizar las acciones conducentes para no incurrir en una eventual responsabilidad internacional.

QUINTA.- México ha hecho un esfuerzo importante en las últimas décadas por adaptar sus instituciones y marco jurídico a los retos que implica la plena protección de los Derechos Humanos. Esta es una dinámica de carácter permanente, por lo que su adecuación debe continuar para reformar o reestructurar sus instituciones a los nuevos desafíos que se presentan. En este sentido, un cambio fundamental fue la reforma del año 2011, así como las resoluciones 912/2010 y 293/2011 de la SCJN, en las que, entre otras cuestiones, se instaure el control de la convencionalidad y la interpretación conforme de los tratados internacionales que contienen derechos fundamentales.

SEXTA.- Como resultado del análisis sobre las capacidades reales del Gobierno Federal mexicano para cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales, encaminadas a garantizar la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, hemos identificado que, si bien se han realizado importantes modificaciones que han sentado las bases para ello, tales como las reformas a los Artículos 1º y 4º Constitucionales, aún es necesario realizar una adecuada asignación de competencias que redefina la organización administrativa para que estos postulados constitucionales, protegidos también en tratados internacionales, sean efectivamente ejercidos, y así el Estado pueda estar en condiciones óptimas para no caer en una eventual responsabilidad internacional sobre la materia.

SÉPTIMA.- En este sentido, México se encuentra en un riesgo inminente de incurrir en responsabilidad internacional por incumplir las obligaciones contenidas en los instrumentos interamericanos de protección de los Derechos Humanos, y en particular del Derecho a un medio ambiente sano. Los diversos casos analizados, la falta de regulación en diversas materias relacionadas (como el derecho de consulta a los pueblos indígenas) y la agenda energética y de infraestructura que enfrenta el

país, hacen que en el corto y mediano plazo se susciten más violaciones de esta naturaleza que se resolverán en definitiva en el Sistema de protección regional.

OCTAVA.- Con este estudio se pretende contribuir de forma precisa y puntual al desarrollo de un nuevo marco jurídico e institucional enfocado a proteger el Derecho Humano a un medio ambiente sano, fortaleciendo y empoderando a un ente público como el verdadero garante de este derecho y el responsable de atender al eslabón más frágil en esta cadena: la víctima ambiental.

NOVENA.- La Procuraduría Nacional de Protección al Ambiente sería el órgano administrativo indicado para cumplir con tan importante cometido, siendo necesario para ello fortalecer sus funciones y realizar un rediseño institucional que le permita alcanzar la eficacia gubernamental requerida.

DÉCIMA.- De manera congruente con la ordenación sistemática administrativa, resulta fundamental que la Procuraduría sea parte del Ejecutivo Federal, dado que sus funciones como garante del medio ambiente corresponden a este Poder, aunado a la necesidad de actuar conforme a los instrumentos del sistema nacional de planeación democrática (Plan Nacional de Desarrollo) y la normatividad que genera la administración pública federal.

DÉCIMA PRIMERA.- Se requiere implementar una estrategia de ejecución adecuada, mediante una autoridad empoderada para dichos efectos, que cuente con las facultades para hacer cumplir este objetivo a través de sus propias funciones, pero también de otras dependencias interrelacionadas con la protección del mismo derecho. Esta institución debe contar con las herramientas necesarias para instrumentar las acciones correspondientes a la protección del Derecho Humano a un medio ambiente sano a través de mecanismos permanentes, en una lógica interinstitucional, y con capacidad de decisión tanto técnica como política, estando necesariamente para esto dotada de fuerza y seriedad dentro del Gobierno Federal.

DÉCIMA SEGUNDA.- La ejecución del fallo respectivo que en su caso dicte la Corte Interamericana, debe ser implementado por las autoridades nacionales. La propuesta de solución planteada se enfoca en interiorizar la máxima expresión del

Derecho Internacional de los Derechos Humanos (una sentencia internacional), con el derecho administrativo nacional, que haga posible responsabilizar a una autoridad determinada, que cuente con los mecanismos y facultades necesarios para hacer eficaces las disposiciones que protejan el derecho humano a un medio ambiente sano.

DÉCIMA TERCERA.- Dentro del Ejecutivo Federal existen las condiciones para ejercer actos de autoridad tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Éstas deben de cumplirse o instrumentar su cumplimiento a través de una autoridad responsable directa y encargada de procurar justicia ambiental. Incluso, ejerciendo facultades sustitutorias, cuando sea posible, para dar cumplimiento a las sentencias de la Corte.

DÉCIMA CUARTA.- Las funciones de la citada Procuraduría en México son trascendentales para la preservación del medio ambiente; de igual forma, otorgarle facultades de coordinación, instrumentación y ejecución de las resoluciones que sobre la materia dicte la Corte, la convertirían en el eje imprescindible para el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia ambiental. Así, resultaría indispensable que la Procuraduría, además de tener nuevas atribuciones, mantenga todas sus funciones actuales para actuar en la prevención y protección del medio ambiente.

DÉCIMA QUINTA.- Uno de los aspectos más relevantes a modificar es la redefinición de la organización administrativa; en este sentido, esta transformación implicaría trasladar la subordinación jerárquica para que la Procuraduría dependa jerárquicamente de una secretaría distinta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; es decir, el primer paso sería dessectorizar a la Procuraduría de la SEMARNAT.

DÉCIMA SEXTA.- La ejecución de las resoluciones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos involucran la coordinación de diversas instancias gubernamentales para alcanzar su pleno cumplimiento. De ahí, la necesidad de dotar a la Procuraduría de facultades expresas de coordinación,

instrumentación, ejecución y seguimiento de las resoluciones del Sistema Interamericano.

En este sentido, la Secretaría de Gobernación ejerce un papel protagónico en el Poder Ejecutivo, no solo como la entidad coordinadora de la Administración Pública Federal (Art. 27, Fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), sino por las otras competencias sustantivas que ejerce.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La Secretaría de Gobernación es la dependencia gubernamental que ha asumido la tarea de coordinar el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano, con fundamento en el artículo 27, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así, en concordancia con las facultades de la SEGOB, resultaría lógico que la Procuraduría se le encontrara jerárquicamente subordinada y sectorizada, dado que deberá actuar como un órgano transversal, que de forma proactiva permita coordinar, instrumentar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones con otras dependencias.

DÉCIMA OCTAVA.- La Procuraduría es una institución que trabaja de manera estrecha con diferentes organismos de la sociedad civil. En este sentido, la SEGOB tiene también precisamente la atribución específica para atender los intereses de diversas ONG's. Por ello, resulta congruente con la propuesta de incluir en la estructura de la SEGOB a una instancia de procuración de justicia ambiental, dada además la posibilidad de representar intereses colectivos, muchas veces defendidos por estas Organizaciones.

DÉCIMA NOVENA.- También resulta oportuno que la Comisión Nacional de Seguridad (equivalente a la Guardia Civil española) sea otro órgano desconcentrado de la SEGOB. En este sentido, la posibilidad de ser parte de la misma estructura administrativa facilitaría la disposición de efectivos policiacos para el mejor desempeño de sus funciones, coordinando acciones entre ambas instancias

para operar interinstitucionalmente en beneficio del cumplimiento de las resoluciones que protejan el medio ambiente.

VIGÉSIMA.- Las importantes labores de prevención en materia ambiental que ejerce la Procuraduría se verían también empoderadas y reforzadas al estar incluidas dentro de las facultades de la Secretaría de Gobernación, ya que bajo su mandato está precisamente la Subsecretaría de Prevención, que ostenta estas facultades de forma transversal en todo el gobierno federal y respecto a los otros dos órdenes de gobierno (estatal y municipal).

VIGÉSIMA PRIMERA.- Por otro lado, para que la Procuraduría ejerza acciones de coordinación, instrumentación y ejecución transversal tendientes a la preservación del medio ambiente y la protección de este derecho humano, resulta indispensable transformar el curso de la recepción de las sentencias de la Corte que resguardan este derecho, por lo que sería preciso que se instaure un nuevo proceso en este sentido, tal como se propuso y describió en el capítulo correspondiente para estos efectos.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- También es necesario sumar otros aspectos más precisos, a efecto de delimitar las características de sus funciones como garante del derecho humano a un medio ambiente sano. Destaca en este sentido la importancia y necesidad de que la Procuraduría pueda gozar de una asignación directa del presupuesto, además de recaudar directamente las sanciones económicas que impone (multas) para que cuente con los recursos financieros adecuados para el desarrollo de sus actividades.

Asimismo, la Procuraduría debe tener facultades suficientes para administrar los fideicomisos que permitan utilizar los recursos que garanticen la protección al derecho humano a un medio ambiente sano. Estos deben ser integrados, para cumplir con las resoluciones dictadas por los organismos internacionales, como por los derivados de la legislación nacional. Cabe señalar que en el caso del Río Sonora

analizado anteriormente, fue constituido un fideicomiso, sin que la Procuraduría tuviera facultades para su ejercicio, lo cual se contrapone con su mandato.

VIGÉSIMA TERCERA.- Requiere también de una autonomía técnica operativa en cuanto a la instrumentación de sus acciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; es decir, para tener todo esto debe contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, como órgano descentralizado.

VIGÉSIMA CUARTA.- Será importante también que la Procuraduría, dentro de las facultades que hoy ejerce, siga emitiendo recomendaciones; sin embargo, estas deben tener la naturaleza que ahora ostentan las de la CNDH.<sup>365</sup>

VIGÉSIMA QUINTA.- También es necesario que la Procuraduría, en su calidad de garante normativa, pudiera demandar la lesividad en contra de actos de otras autoridades, incluidas las ambientales, cuando se viole el derecho humano a un medio ambiente sano.

VIGÉSIMA SEXTA.- A efecto de dotar a la Procuraduría de la autonomía técnica y administrativa requeridas, deberá ser creada mediante Ley; es decir, el decreto de su creación debe ser mediante un ordenamiento jurídico que le brinde la jerarquía necesaria para coordinar a otras dependencias. Como fue señalado, actualmente la Procuraduría se encuentra regulada solamente dentro del Reglamento Interior de la SEMARNAT. Por ello, requeriría de un ordenamiento jurídico propio que le proporcione autonomía técnica, autonomía administrativa y la facultad para coordinar a otras dependencias, lo que sería posible mediante una Ley de carácter general.

---

<sup>365</sup> Actualmente, las recomendaciones de la PROCURADURÍA se emiten a diversas autoridades para señalar las acciones que atentan al medio ambiente y no tienen carácter obligatorio.



VIGÉSIMA SÉPTIMA.- Sobre el nombramiento del titular de la Procuraduría, se estima que debe ser elegido mediante un proceso de selección en el que intervenga el Senado de la República, en su caso, a propuesta del Ejecutivo, a efecto de que sean dos poderes los que avalen el nombramiento del titular. Ello responde a que, dadas las facultades para instruir a diversas dependencias y a distintos órdenes de gobierno, resulta conveniente que la elección del Procurador sea respaldada por esa Cámara legislativa que ostenta la representación de las Entidades Federativas. Para esto, se puede recurrir a la combinación de varios modelos vigentes; por ejemplo, al igual que el Procurador General de la República, podría ser un candidato propuesto por el Presidente de la República quien comparecería ante el Senado para su designación, por las 2/3 partes de éste; o mejor aún, adoptar el proceso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en el que solo interviene el Senado y cuya autonomía ha sido probada. Además, al igual que en el caso del titular de la CNDH, podría ser elegido por un período de cinco años, con posibilidades de repetir en el cargo por un solo término igual.

VIGÉSIMA OCTAVA.- Dado que la aplicación de la ley ambiental debe ser por distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sería necesario crear una instancia de procuración de justicia ambiental con facultades de carácter nacional y no solamente para el ámbito federal, ampliando su jurisdicción, no solo de forma transversal sino también hacia los tres niveles de gobierno para hacer cumplir con la legislación ambiental y, sobre todo, para velar por el derecho humano a un medio ambiente sano, especialmente si este ha sido reconocido por una autoridad jurisdiccional y más aún si ésta es internacional, ya que es de todos conocido la problemática (no excluyente de responsabilidad) que los Estados federales enfrentan cuando las resoluciones de la Corte implican obligaciones para con las entidades que los conforman.

VIGÉSIMA NOVENA.- En esta reestructura institucional, resulta indispensable fortalecer a la subprocuraduría jurídica como la unidad administrativa clave de este proceso. Particularmente como área de enlace o vinculación con los diversos órganos de gobierno tanto horizontales como de otro orden administrativo.

TRIGÉSIMA.- En este mismo sentido, las modificaciones necesarias implican un nuevo diseño para hacer más eficientes las actividades sancionatorias de la Procuraduría, por lo que las mismas deberán estar a cargo de una sola subprocuraduría de inspección, a diferencia del modelo actual, en el que se duplican funciones.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- Por otro lado, la Procuraduría requiere también sumar otras facultades, como la de participar en las consultas a los pueblos indígenas cuando se afecte su Derecho Humano a un medio ambiente sano, en los términos planteados en el presente trabajo. En este mismo sentido, se deben hacer las modificaciones constitucionales y legales propuestas en el apartado correspondiente.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- Con los criterios imperantes actualmente en el Poder Judicial de la Federación respecto a la representación de la víctima ambiental, el Estado mexicano está ante una clara responsabilidad internacional, violando múltiples disposiciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se debe entonces reconocer a la Procuraduría como legítimo representante de la víctima ambiental. La Procuraduría, entre otros aspectos, debería también poder acudir *per se* ante el Sistema Interamericano para defender a las víctimas ambientales de forma directa, ya que estaría actuando entonces en su calidad de defensor público y no necesariamente como representante del Estado. En este mismo sentido, a nivel nacional, al ser reconocida como representante de la víctima, podría aportar pruebas e impugnar acuerdos que afecten los intereses de sus representados, en todos los procesos contenciosos, incluso en los cuales no sea parte de la *litis* desde el inicio del caso.

TRIGÉSIMA TERCERA.- La protección de las víctimas ambientales implica reparar y, en su caso, compensar los daños que el medio ambiente ha sufrido; así, la esencia de la justicia ambiental es, en la mayoría de los casos, de carácter restaurativa o, de no ser ésta posible, compensar en debida forma los daños ambientales producidos, para cuyo efecto es importante impulsar la función conciliatoria a cargo de la propia Procuraduría.

TRIGÉSIMA CUARTA.- El reconocimiento de la violación del derecho humano a un medio ambiente sano en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las disposiciones que para su reparación señala, deben ser el mandato imperativo por excelencia para que el Estado las ejecute eficazmente, y las víctimas encuentren en sus instituciones a sus representantes para que estos velen por que dichas acciones se lleven a cabo. La ejecución eficaz de las resoluciones y sentencias en la materia resultan indispensables para lograr restaurar el medio ambiente o por lo menos equilibrar y compensar la afectación ambiental perpetrada.

TRIGÉSIMA QUINTA.- La conclusión general del presente trabajo se traduce en un conjunto de propuestas concretas para reorganizar parte del Estado y afrontar con puntualidad la máxima expresión del Derecho Internacional, que es, la ejecución eficaz de sus propias sentencias.

De materializarse una propuesta de esta naturaleza, México contaría con una verdadera institución garante del derecho humano a un medio ambiente sano.

Creada por ley, sectorizada de forma adecuada, con una naturaleza jurídica eficiente que le permitiera, entre otros aspectos, captar y administrar recursos; además de constituirse como representante, en todo momento, de las víctimas ambientales, tanto en foros nacionales como internacionales, así como contar con la estructura y facultades necesarias y suficientes, harían de la Procuraduría Nacional de Protección al Ambiente un modelo interno e interamericano para la ejecución e

instrumentación eficaz de las resoluciones y sentencias del Sistema de Protección Regional.



## Fuentes Bibliográficas:

- AA.VV. Guía de Defensa Ambiental: Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano, 1ª ed., Asociación Interamericana para la Defensa del Derecho Ambiental, AIDA, México, 2008.
- Abramovich Víctor y Courtis Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 1ª ed Ed. Trotta, Madrid.
- Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (2003): *La impugnación de los decretos de exención de impuestos del ejecutivo federal mediante la controversia constitucional*. Editorial Porrúa, México, DF.
- Álvarez Icaza Longoria, Emilio (2010). *La Institucionalización de los Derechos Humanos, Reflexiones en Torno a la Sociedad Civil y los Organismos Públicos de Derechos Humanos*, en Los Grandes Problemas de México, Cultura e Identidades, El Colegio de México.
- ---- (2009): *La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos*, Foro Sobre Justicia Penal para Adolescentes, México.
- Arellano Rabiela, Sergio (1999): *Derechos humanos y daño moral en la procuración de justicia*. Editorial Delma, México, DF.
- Arteaga Nava, Elisur (2000): *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford University Press, México.
- ----, *Garantías Individuales*. Editorial Oxford University Press, México, DF, 2009.
- Asatashvill, Aleksí y otros (2003): *Seminario Internacional sobre indicadores y diagnóstico en materia de derechos humanos: el caso de la tortura en México*. Editorial CNDH, México.
- Ayala Corao, Carlos (2002): *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*. Editorial UNAM, México, DF.
- Aylwin O, José, Derechos Humanos (1992): *Los Desafíos para un nuevo contexto*, Comisión Chilena de Derechos Humanos.
- Becerra Ramírez, Manuel (2009): Control de Cumplimiento de los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos en *Hacia un instrumento*

- regional interamericano sobre la bioética. Experiencias y expectativas*, UNAM, México.
- ----, *Derecho Internacional Público*, Colección Panorama del Derecho Mexicano, Nueva York, 1997.
  - Benavides Hernández, Marcela (2014): *Reparaciones por Violaciones a Derechos Humanos. Criterios y Jurisprudencia Interamericanos de Derechos Humanos*, III, Universidad Nacional Autónoma de México.
  - Boege, E. (2009): *El reto de la conservación de la biodiversidad en los territorios de los pueblos indígenas*, en Capital Natural de México, vol. II: Estado de conservación y tendencias de cambio, CONABÍO, México.
  - Bolivar, Ligia, *Derechos económicos, sociales y culturales: Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina*, en Estudios Básicos de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, IIDH.
  - Bonilla Cabañas, Jimena (2012): *Casos Hondureños ante el Sistema Interamericano y el Uso de la Doctrina del Margen de Apreciación*. Universidad Autónoma de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, III.
  - Brañes, Raul (2000): *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México.
  - Brotóns, Remiro, et.al (2010): *Derecho Internacional, Curso General*, Remiro Brotóns, R., Riquelme Cortado, R., Esperanza Orihuela, C., Díez-Hochleitner, L. Y Pérez-Prat Durban, Luis (Dirs.), Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010,
  - Brundtland, Gro Harlem, *Nuestro Futuro Común (nombre original del Informe Brundtland)*, Presentado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU.
  - Burgoa, Ignacio (1982): *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México.
  - ----, *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 2000

- Buergenthal, Thomas (1982): *El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*, en Anuario Jurídico Interamericano 1981, Washington, D.C., OEA, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.
- Buergenthal, Thomas; Shelton, Dina y Stewart P. David (2009) *International Human Rights in a Nutshell*. West Publishing Co. Estados Unidos.
- Burgoegue-Larsen, Laurence y Úbeda de Torres, Amaya (2011): *The Inter-American Court of Human Rights (Case Law and Commentary)*. Oxford University Press, New York, United States.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto (2003): *Derecho internacional de los derechos humanos: esencia y trascendencia*. Editorial Porrúa, México, DF, 2007.
- ----, *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*. Editorial Porrúa, México, DF, 2003.
- ---- El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del Siglo XXI, CANÇADO TRINDADE, A.A (dir), Memoria del Seminario. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI (23-24 de noviembre de 1999, San José, Costa Rica).
- ----, et.al.(1996): *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948 - 1995): evolución, estado actual y perspectivas en:* "Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Libro conmemorativo de la XXIV Sesión del Programa Exterior de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, San José (Costa Rica).
- ----, *Medio Ambiente y Desarrollo: Formulación e Implementación del Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano*, Primera Ed., Costa Rica, 1993.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (2011): *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. Editorial UNAM, México.
- ----, *Los derechos fundamentales en México*. Editorial UNAM, México, DF, 2004.
- ----, *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. Editorial CNDH, México, DF, 2002.



- Carmona Lara, María del Carmen (2007): *El derecho constitucional y el medio ambiente en las Constituciones estatales en México*, en *La Constitución y el Medio Ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- ----, et.al. 20 Años de Procuración de Justicia Ambiental en México. Un Homenaje a la Creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, CARMONA LARA, M. DEL C., HERNÁNDEZ MEZA, M. DE L., ACUÑA HERNÁNDEZ, A.L. (Coord.), IIJ, SEMARNAT, México, 2012,
- ----, *Derechos humanos y medio ambiente*, en *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, IIJ, UNAM.
- ----, *El derecho a un medio ambiente adecuado en México. Evolución, avances y perspectivas*, *Derechos fundamentales y Estado*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 96, 2002.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, Fáundez Ledesma, Héctor; Navarrete, Juan y González Volio, Lorena (Autores). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, libertad personal y libertad de expresión*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2004.
- Carrillo Flores, Antonio (1990): *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*. Editorial Porrúa, México, DF.
- Casal H., Jesús María (2010): *Los Derechos Humanos y su Protección* (estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales). Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.
- Colín P. Kelleya, et al., *Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought*, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2013): *Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de Conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, México.

- Corcuera Cabezut, Santiago (2002): *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*. Editorial Oxford University Press, México, DF.
- Cossío Díaz, José Ramón (2004): *Estado de Derecho y Constitucionalismo*. Editorial Porrúa, México, DF.
- ----, et.al. *Defensa Legal Contra Delitos Ambientales*, Fondo de Cultura Económica, México, Primera Edición.
- Courtis, Christian (2012): *Argumentación jurídica y aplicación de los tratados internacionales de los derechos humanos*, Diplomado de Argumentación Jurídica y Aplicación de los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos y la Perspectiva de Género, FLACSO, México
- Culebro Moreno, Jorge Enrique (2008): *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Federal*, México.
- De Schutter, Olivier (2010): *International Human Rights Law*. Cambridge University Press, Reino Unido.
- Etienn Llano, Alejandro (1990): *La protección de la persona humana en el derecho internacional*. Editorial Trillas, México.
- Fáundez Ledesma, Héctor (2009): *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (Aspectos institucionales y procesales)*. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- Fernández Segado, Francisco (2008): *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional y otros estudios de derecho público*. Editorial Dykinson, España.
- Ferrer Mac Gregor, Eduardo (2004) *Compendio de derecho procesal constitucional*, Editorial Porrúa, México, DF.
- Fix Zamudio, Héctor (2003): *Derecho Constitucional Comparado*. Editorial Porrúa, México, DF.
- Fueyo Mac Donald, Luís (1999): *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Editorial UNAM, México.
- ---, *México y las declaraciones de derechos humanos*. Editorial UNAM, México, DF, 1999.

- GAMAS TORRUCO, JOSÉ. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, DF, 2001.
- Gamiz Parral (2000): Máximo. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, Editorial Porrúa, México, DF.
- García López, Tania (2013): *Derecho Ambiental Mexicano*, Bosch, México.
- García Ramírez, Sergio (2015): *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México.
- ----, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Editorial UNAM, Porrúa, México, 2015.
- ----, *México Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Editorial UNAM, México, 2010.
- ----, *Recepción Nacional del Derecho Interamericano de los Derechos Humanos. Implicaciones Penales*, UNAM, 2014.
- Gil, Gerardo (2015): *Los Hidrocarburos, la Seguridad Industrial y el Medio Ambiente*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI, México.
- Goldman, Robert K. (2009): *History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission of Human Rights*. *Human Rights Quarterly*, John Hopkins University Press.
- Gómez-Robledo Verduzco (2008), Alonso, *Aspectos de la reparación en derecho internacional*, IIJ, UNAM, México.
- González Iza, Daniela (2011): Tesis, “*Los derechos humanos en el ámbito internacional: la sociedad civil, la CEDAW y sus efectos en México*”. ITAM, México.
- González Oropeza, Manuel (2009): *Constitución y derechos humanos: orígenes del control jurisdiccional*. Editorial Porrúa, México, DF, 2009.
- González Placencia, Luis (2012): *Derechos Humanos: actualidad y desafíos*. Editorial Fontarama, México, DF.
- Guerrero Cázares, Hernando, Rodolf (2012): *20 años de Procuración de Justicia Ambiental en México*, México.
- ----, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos*. Editorial CNDH, México, DF, 2008.

- ----, “Las Decisiones Básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudio y Jurisprudencia”. Artículos Doctrinales, México, 2010.
- Goodhart, Michael (2009): *Human Rights: Politics and Practice*. Oxford University Press, UK.
- Gozaini, Osvaldo (1995): *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos: vínculos y autonomías*, Editorial UNAM, México.
- Gutiérrez Nájera, Raquel (2011): *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Porrúa, México.
- Harris, David J. y Livingstone, Stephen (1998): *The Inter-American system of Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, UK.
- Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio (2011): *Courts in Latin America*. Cambridge University Press, Estados Unidos.
- *Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Aportes para los Procesos Legislativos*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Buenos Aires, Argentina, 2009.
- Krsticevic Viviana (1998): *Líneas de Trabajo para Mejorar la Eficacia del Sistema en El Futuro del Sistema Interamericano*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.
- Lara Ponte, Rodolfo (1993): *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*. Editorial UNAM, México..
- Lauterpacht, Elihu (1991): *Aspects of the Administration of International Justice*, Grotius Publications Limited, Cambridge, England.
- Lauterpacht, Hersch (1982): *The development of International Law by the International Court*. Cambridge University Press. Cambridge, UK.
- ----, *The Function of Law in the International Community*. Oxford University Press. Estados Unidos, 2011.
- Laviña, Félix (1987): *Sistemas Internacionales de protección de los derechos humanos*, Ed. Depalma, Buenos Aires.
- Lezama José y Boris Graizbord (2010): Medio Ambiente, en Los Grandes Problemas de México, IV, El Colegio de México.
- Loperena Rota, Demetrio (1995): *Los Derechos al Medio Ambiente Adecuado y a su Protección*, Universidad del País Vasco.

- Mendezcarlo Silva, Violeta; Figueroa Neri, Aimée; Torre Delgadillo, Viente, *Políticas Públicas, Gestión Ambiental y Derechos Humanos*, Porrúa, México.
- Mondragón Reyes, Salvador (2007): *Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Porrúa, México.
- Montemayor Romo de Vivar, Carlos (2002): *La Unificación Conceptual de los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, México.
- Moreno Pino, Ismael (1999): *Derecho y Diplomacia en las Relaciones Interamericanas*, S.R.E. y FCE, México.
- Munguía Aldaraca, Norma, *La Experiencia de México en la Aplicación de la Ley Ambiental en el Marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLC*.
- Namnum, Samantha (2008): *Derecho a un Medio Ambiente Sano, Una mirada a los mecanismos legales para su defensa*, CEMDA, México.
- Nieto Navia, Rafael (1993): *Introducción al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Editorial Temis, Bogotá, Colombia.
- O'Donnell, Daniel (2004): *Derecho Internacional de los Derechos Humanos (normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano)*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Bogotá, Colombia.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011): *Comentario al principio I de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 17-4.
- Oriol, Casanovas y Rodrigo, Ángel J. (2010): *Casos y Textos de Derecho Internacional Público*, 6º ed., Editorial Tecnos, Madrid.
- Orozco Henríquez, José de Jesús (2002): *Los derechos humanos de los mexicanos*. Editorial CNDH, tercera edición, México.
- ----, et al, *Criterios Relevantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Aplicables a la Justicia Penal*, IIJ UNAM 2014.
- Parra Vera, Oscar (2011): *Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ante el Sistema Interamericano*, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, CNDH, Primera Edición, México.

- Pasqualucci, Jo M (2003): *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Paulsson, Jan (2005): *Denial of Justice in International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Peniche de Sánchez Macgregor, Surya (1994): *Terminología de los derechos humanos*. Editorial UNAM, México.
- Pérez Luño, Antonio Enrique. (2010): *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. Editorial Tecno, Madrid, España.
- Pérgola, Antonio (2000): *Constitución del Estado y Normas Internacionales*. Editorial UNAM, México, DF.
- Piza Escalante, Rodolfo (2005): *Memoria de la Instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, un cuarto de siglo: 1979-2004*. Ed. Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- Ramírez García, Hugo Saúl (2011): *Derechos Humanos*. Oxford University Press, México.
- Ramírez, Sergio, Olga Mariscal, y Mercedes Ferrusca (2014): *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos : influencia y repercusión en la justicia penal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Instituto de Formación Profesional, 2014.
- Reisman, W. Michael (1999): *Compensation for Human Rights Violations: The Practice of the Past Decade in the Americas*, en *State Responsibility and the Individual; Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, (editors A. Randelzhofer and C. Tomuschat), Ed. Martinus Nijhoff Publishers.
- Remiro Brotons, Antonio, et.al. (2010) *Derecho Internacional Curso General*, 1º Ed., Editorial Tirant Blanch, Madrid.
- Rodríguez Palop, María Eugenia y Campor Cervera (2006): *Ignacio. Desafíos actuales a los derechos humanos: la violencia de género, la inmigración y los medios de comunicación*. Editorial Dykinson, España, Madrid.

- Rodríguez Rescia, Víctor Manuel (1997): *La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1ª ed, San José Costa Rica, IJSA.
- Rojas Castro, Sonia (2004): *Las medidas aflictivas y la reparación del daño bajo el sistema de protección jurisdiccional internacional de los derechos fundamentales*, Porrúa-Universidad Iberoamericana, México.
- Roldán Xopa, José (2008): *Derecho Administrativo*, Oxford, 2008.
- Rubio Carrancedo, José (2000): *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Editorial Trotta, Madrid, España.
- Ruíz Miguel, Carlos (1998)L *Las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: su ejecución desde la perspectiva del derecho constitucional comparado y español*, en V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México.
- Sánchez Bringas, Enrique (2001): *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, *Las relaciones interamericanas: Cuestiones de Política, Derecho y Diplomacia*.
- Sepúlveda, César (1984): *El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en *Derechos Humanos en las Américas, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C.
- Serrano Sandra y Vázquez, Daniel (2013): *Los Derechos Humanos en Acción: Operacionalización de los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos*, FLACSO, México.
- Sheldon, Dinah (2005): *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford University Press, Estados Unidos.
- Silva Meza, Juan (2002): *La interpretación constitucional en el marco de la justicia constitucional y la nueva relación de poderes*. Editorial UNAM, México.
- Silva Nava, Carlos (1998): *La supremacía constitucional y los tratados Internacionales*. Editorial Mac GrawHill, México.

- Sosa, Edgar, Jorge U. Tinoco y Pablo Alessandri (2013): *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, México.
- Steiner J. Henry, Alston, Philip y Goodman, Ryan (2007): *International Human Rights in Context. Law, Politics and Morals*. Oxford University Press, Estados Unidos.
- Tena Ramírez, Felipe (2009): *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, México.
- Terrazas, Carlos (1996): *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Torrecuadrada García-Lozano, Soledad (2011): *Medio Ambiente y América Latina: Pueblos Indígenas*, en *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Cameron May, Londres.
- Úbeda de Torres, Amaya (2006): *Democracia y Derechos Humanos en Europa y en América: Estudio Comparado de los Sistemas Europeo e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Editorial Reus, Madrid, España.
- ---, *From exclusión to Inclusion*. Maastricht Center for Human Rights, Ed. Intersentia, Holanda.
- Van Dijk, Pieter (2006), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Intersentia, Oxford, UK.
- Ventura Robles, Manuel E. (2005): *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: la necesidad inmediata de convertirse en un tribunal permanente*, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, un cuarto de siglo: 1979-2004*. Ed. Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- Vidal León, Christian Manelic (2003): *El derecho al medio ambiente sano y su evolución internacional. Logros y Retos en El derecho humano a un medio ambiente sano, 6º certamen Ensayo, LIV Legislatura del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México*.
- Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (2008): *La ciencia del derecho procesal constitucional*. Editorial UNAM, México, 2008.



#### Fuentes Hemerográficas:

- Aguzín, Laura Aracelia (2012): *La eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Continuidad de su Construcción*, Revista Alegatos, núm. 82, México, septiembre/diciembre.
- Arminda García Coronel, María Guadalupe (2016): *Participación Social y Medio Ambiente, Derecho Ambiental y Ecología*, Noviembre 2015/Enero.
- Ayala Corao, Carlos, *La Ejecución de Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Estudios Constitucionales. Año 5 No 1, Universidad de Talca, 2007.
- Basurto, Daniel (2015): *Reforma Energética y sus Implicaciones en Temas Ambientales*, en Derecho Ambiental y Ecología, Número 66/67, Centro de Estudios Jurídicos Ambientales, (CEJA), México Abril-Mayo/Junio-Julio.
- Beltra, Rubén; Lozoya Austin, Emilio; Montaña Martínez, Jorge; Navarrete, Jorge Eduardo (2012): *Propuestas para la Política Exterior de México, Foreign Affairs Latinoamerica*, Vol. 12: Núm. 2, pp. 33-56.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto (1997): *La Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Plano Internacional, Lecciones y Ensayos, Núms 69-71*.
- Carmona Lara, María del Carmen (2010): *Breves reflexiones en torno a las acciones colectivas en relación con el Derecho al Medio Ambiente Adecuado*, en Revista Derecho Ambiental y Ecología, año 7, no. 38, agosto-septiembre.
- Carmona Lara, María del Carmen (2003): *El Derecho al Medio Ambiente: Defensa de los Intereses Difusos en el Derecho Ambiental Internacional*, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Núm. 14, Mayo 2003.
- Colin P. Kelleys, Shahrzad Mohtadib, Mark A. Canec, Richard Seager y Yochanan Kushnirc, “*Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought*” Revista PNAS, *Proceedings of The National Academy of Sciences of the United States of America*, Marzo 17, 2015; Vol. 112; No 11.
- Cossío Díaz, José Ramón y Orozco y Villa, Luz Helena (2012): *La activa Suprema Corte*, Revista Nexos, México, D.F.

- De Dienheim Barriguete Cuauhtémoc, *El Problema de la Exigibilidad de los Derechos Sociales*, IUS Revista Jurídica, Universidad Latina de América.
- García Ramírez, Sergio (2011): *Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm.131, México.
- Gomes Canotilho, José Joaquín (1988): *Tomemos en Serio los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Num. 1. Septiembre-diciembre.
- González Álvarez, Roberto (2008): *Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación* Revista electronica Tendencias, No.21, s/n.
- González Morales, Felipe (2009): *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos* en Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile.
- González Morales, Felipe (2012): *Tres aspectos centrales para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* en Aportes DPLF, Núm. 16, Año 5.
- Hernández, Armando (2015): Colección sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Nuevo Modelo Constitucional de Derechos Humanos en México. Fascículo 6. Armando Hernández autor, México, CNDH, 2015.
- Hernández Francisco Javier, et al. (2015): *Reforma Energética y Medio Ambiente*, en Derecho Ambiental y Ecología, Número 66/67, Centro de Estudios Jurídicos Ambientales, (CEJA), México Abril-Mayo/Junio-Julio.
- Lerma Rodríguez, Enriqueta (2014): *Notas para el Análisis de la Resistencia Yaqui en contra del Acueducto Independencia*, Sociológica, año 29, número 82, pp. 255-271.
- López Padilla Tostado, Isabel (2012): *Ejecución de las sentencias de la CIDH en México*, en la Revista El Mundo del Abogado, México, D.F.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, num 19, enero-junio 2013.

- Reforma, “Gases de efecto invernadero batieron récord en 2014”, México/10 de noviembre 2015
- Salmón G. Elizabeth (2013): *El derecho humano al agua y los Aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, en Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, n° 16, julio 2012, ISSN 1698-7950.
- Sánchez, Virgilio (2015): Reforma “Pide Sección 22 Consulta por IEEPO”, 30 de julio de 2015.
- Ugalde, Calderón, et al., *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura federal Número 29.
- Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo, “Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, México, DF, 2007.

#### **Resoluciones de Organismos Internacionales:**

- Acta de la Segunda Conferencia Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, Brasil, de 1965, que se encuentra en el Reporte Anual de 1976 de la OEA.
- Acta Final de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959.
- Comisión IDH, Informe No. 03/90, del 15 de mayo de 1990, en el caso No. 10.150 (Aloeboetoe y otros vs. Surinam).
- Comisión IDH, Informe No 11/07, Caso Interestatal 01/06, Nicaragua c. Costa Rica, 8 de marzo de 2007.
- Comisión IDH, Reporte No. 112/10, Ecuador c. Colombia, del 21 de octubre del 2010.
- Comisión IDH Resolución 29/2016, Medida Cautelar No 271-05, Asunto Comunidad de la Oroya con Respecto a Perú de 3 de mayo de 2016.
- Corte IDH. El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2.
- Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencias del 26 de junio de 1987, Serie c No. 1.

- Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.
- Corte IDH. Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13.
- Corte IDH. Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14.
- Corte IDH. Caso El Amparo vs Venezuela. Fondo. Sentencia del 18 de enero de 1995, Serie C No. 19.
- Corte IDH. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, Serie A No. 15.
- Corte IDH. Caso Blake vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de enero de 1999, Serie C No. 48, Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade.
- Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63
- Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Competencia. Sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie C No. 54.
- Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero del año 2001, Serie C No. 72.
- Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de febrero del año 2001, Serie C No. 73.
- Corte IDH. Caso Barrios Altos vs. Perú. Fondo Sentencia del 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

- Corte IDH, Opinión Consultiva 18/03 “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados” de 17 de septiembre de 2003.
- Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 18 de septiembre del 2003, Serie C. No. 100.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.
- Corte IDH. Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 al 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-19/05 del 28 de noviembre del año 2005, Serie A No. 19.
- Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.
- Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 1º de julio de 2006, Serie C No. 148.
- Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.
- Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.
- Corte IDH. Caso Kimel vs Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177.
- Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de Julio de 2009. Serie C No. 198.
- Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

- Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre del año 2009, Serie C No. 209.
- Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.
- Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.
- Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.
- Corte IDH. Caso López Mendoza vs Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 1º de septiembre del 2011, Serie C No. 233.
- Corte IDH. Caso El Amparo vs Venezuela. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del 20 de febrero de 2012.
- Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.
- Corte IDH. Caso Canales Huapaya y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C No. 296. Voto Conjunto Concurrente de los Jueces Roberto F. Caldas y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot.
- Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.
- Corte Internacional de Justicia, Sentencia Nuclear Tests (N.Z. v. Fr.), 1973 I.C.J. 457, Diciembre 1974.
- Corte Internacional de Justicia, Sentencia Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.), 2010.

- Corte Internacional de Justicia, Sentencia Costa Rica v Nicaragua, 16 de diciembre de 2015.
- Informe CIDH. La Situación de los Derechos Humanos en Cuba, Séptimo Informe. Doc. OEA/Ser.L/V/II.61, Doc.29.
- Informe sobre la labor desarrollada por la CIDH durante su Primer Periodo de Sesiones 3-28 de octubre, 1960. OEA/Ser. L/V/II.1 Doc. 32, 14 de marzo 1961.
- Informe de la Organización de los Estados Americanos, Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes, Industrias Extractivas, OEA/Ser-L./V/II, Doc. 47/15 de 31 de diciembre de 2015.
- Resolución 1701 AG/RES (XXX-O/00), dictada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su sesión plenaria del 5 de junio del año 2000.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/CN.4/L.602/Rev.1 del 26 de julio del año 2001.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/60/147, del 21 de marzo de 2006.
- Resolución de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Ogoni vs. Nigeria, Comunicación Número 155/96, de Octubre de 2001.

#### **Tratados Internacionales, Legislación, Oficios Administrativos y Resoluciones Judiciales:**

- Acción de Inconstitucionalidad. Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Amparo 461/2011 radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa.
- Amparo en Revisión 631/2012 Quejosos: Jesús Ceviza Espinoza, Gobernador; Florentino Buitimea Yoquihua, Pueblo Mayor; Ignacio Jiménez Flores, Capitán; Hipólito Jiocamea Yoquihua, Comandante: y, Mario Luna

Romero, Secretario; ostentándose como autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui del Pueblo de Vicam, Sonora. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- Amparo en Revisión 631/2012. Aclaración de Sentencia. Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981
- Carta Democrática Interamericana, 2001
- Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948
- Carta Encíclica, Laudato Si, del Santo Padre Francisco, Sobre el Cuidado de la Casa Común, 2015
- Carta Mundial de la Naturaleza, 1982
- Caso Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co, Suprema Corte de los Estados Unidos.
- Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014
- Contradicción de Tesis 293/2011 entre las Sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.
- Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1997
- Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1997
- Convenio de Colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, que celebran la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, C169, 1989
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) San José, Costa Rica, 1969
- Convención Europea de Derechos Humanos, 1950
- Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, 1933
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969



- Cuarto Informe Nacional de México al Convenio sobre Diversidad Biológica, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, 2009
- Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, 1948
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948
- Decreto que restituye y titula el territorio de la Tribu Yaqui, emitido por el Presidente Lázaro Cárdenas, 1940
- Decreto por el que se declara área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo. Publicado el 06 de junio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.
- *Documentos Básicos de Derechos Humanos del Sistema Interamericano*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., junio de 2010.
- Documento, Fatma Zohra Ksentini (1994), *Human Rights and the Environment*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/24.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1979
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1979
- Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007

- Expediente: CNDH/6/2014/4882/Q, Sexta Visitaduría General
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Exposición de Motivos.
- Informe Anual de Actividades 2014, PROFEPA.
- Informe de Gobierno 2012-2013 México, Presidencia de la República
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador. CIDH, Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc.10 rev.1, 24 de abril de 1997.
- Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1, 19 julio 2008.
- Lineamientos para el procedimiento de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014.
- Laudo del Tribunal Arbitral constituido con base en el Capítulo Once del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Metalclad vs Estados Unidos Mexicanos, 2000.
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, 2010
- Ley de Planeación
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Ley de Justicia Fiscal, 1936
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Víctimas, 2013
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, 2014
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, 1933
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1945
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, 1929

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010): *Derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales*.
- Observación general 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29º período de sesiones 2002), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1981.
- Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 1966
- Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966
- Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Principios de Maastricht Sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, Estados Unidos Mexicanos
- Procedimiento S.G.P.A.-DGIRA.- DG1633/11 de fecha 23 de febrero de 2011 emitido por SEMARNAT, México.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, Estados Unidos Mexicanos
- Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, Presidencia de la República, Estados Unidos Mexicanos.
- Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Acuerdo SS/5/2013 por el que se reforman los artículos 22, fracción XIII, 23, Fracción III, 23 Bis, fracción I, y se adicionan las fracciones V y VI del citado artículo 23 Bis, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el “Diario Oficial” de la Federación de 3 de junio de 2013.

- Proclamación de Teherán, Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán, el 13 de mayo de 1968, ONU Doc. A/CONF.32/41
- Proyecto de decreto por el que se modifica el Apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Modifica el Apartado B del Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Materia de los Pueblos y Comunidades Indígenas”.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento A/RES/64/292.
- Resolución de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Ogoni vs. Nigeria, Comunicación Número 155/96, de Octubre de 2001.
- Semanario Judicial de la Federación. Nomenclatura 1ª CCXII/2009 y 1ª CCXI/2009, sustentados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX de diciembre de dos mil nueve, Páginas doscientos noventa y doscientos noventa y uno, Novena Época, de rubro: “Personas Indígenas, ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2º de la constitución política de los estados unidos mexicanos. Autoadscripción”; y, “Personas Indígenas. Acceso pleno a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos de que sean parte, los órganos jurisdiccionales deben tomar en cuenta tanto las normas de fuente estatal aplicables como sus costumbres y especificidades culturales.”
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, Núm. De Registro 2004684 “Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, aspectos en que se desarrolla”.

- Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Número de Registro: 159908 Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental. para garantizar su tutela debe existir una relación equilibrada entre el derecho penal y la normativa ambiental. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIV, Noviembre de 2012; Tomo 1; Pág. 609. 1a./J. 22/2012 (9a.).
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, EXP. N.º 2730-2006-PA/TC
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947

## Páginas Web

- Biodiversidad Mexicana: <http://www.biodiversidad.gob.mx>
- Cámara de Diputados: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Cámara de Senadores: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas: [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA: [www.cemda.org.mx](http://www.cemda.org.mx)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [www.oas.org/cidh](http://www.oas.org/cidh)
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas: [www.conanp.gob.mx](http://www.conanp.gob.mx)
- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales: [www.consejomexicano.org](http://www.consejomexicano.org)
- Corte Constitucional de Colombia: [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)
- Corte Constitucional de Perú: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: [www.corteidh.org.cr](http://www.corteidh.org.cr) y Consejo de Europa: [www.coe.int/en/](http://www.coe.int/en/)
- Corte IDH Blog: <http://corteidhblog.blogspot.com.es/>
- Corte Suprema de los Estados Unidos: <https://www.supremecourt.gov>
- Council of Europe: [wcd.coe.int](http://wcd.coe.int)
- Environmental Democracy Index: [www.environmentaldemocracyindex.org](http://www.environmentaldemocracyindex.org)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) y [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- Movimiento Mundial de los Derechos Humanos: <https://www.fidh.org/es/>
- Observaciones generales ☐ aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_g\\_ales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_g_ales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)
- Organización de Estados Americanos: [www.oas.org](http://www.oas.org)
- Organización de las Naciones Unidas: [www.un.org](http://www.un.org)
- Portal de Obligaciones de Transparencia: [www.pot.gob.mx](http://www.pot.gob.mx)
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente: [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (México): [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

- The World Justice Project: [data.worldjusticeproject.org](http://data.worldjusticeproject.org)
- Tribunal Constitucional del Perú: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos: [www.echr.coe.int/echr/](http://www.echr.coe.int/echr/)
- Tribunal Supremo de Justicia de la República de Venezuela: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve)
- Universidad Nacional Autónoma de México: [www.unam.mx](http://www.unam.mx)
- United Nations Environment Programme: [www.unep.org](http://www.unep.org)

## **ANEXO**

### **MARCO JURÍDICO DEL SECTOR AMBIENTAL EN MÉXICO**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Vida Silvestre
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
- Ley General de Cambio Climático
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Ordenamiento Ecológico
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales
- Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zonas Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre
- Reglamento para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos
- Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido
- Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias
- Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos
- Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
- Código Penal Federal
- Más de 100 Normas Oficiales Mexicanas